

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

Le Fonctionnement
DU
RÉGIME PARLEMENTAIRE
EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

CRITIQUES FORMULÉES CONTRE LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR
DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS FRANÇAISE
ET RÉFORMES QU'ON A PROPOSÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA
FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le 31 Octobre 1899, à 2 heures

PAR
PAUL THUILLIER

LYON
IMPRIMERIE P. LEGENDRE & C^{ie}
Ancienne Maison A. WALTENER

14, rue Bellecordière, 14

1899

LE FONCTIONNEMENT
DU
RÉGIME PARLEMENTAIRE
EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

CRITIQUES FORMULÉES CONTRE LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR
DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS FRANÇAISE
ET RÉFORMES QU'ON A PROPOSÉES

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

Le Fonctionnement
DU
RÉGIME PARLEMENTAIRE
EN FRANCE ET EN ANGLETERRE

CRITIQUES FORMULÉES CONTRE LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR
DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS FRANÇAISE
ET RÉFORMES QU'ON A PROPOSÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le 31 Octobre 1899, à 2 heures

PAR

PAUL THUILLIER



LYON

IMPRIMERIE P. LEGENDRE & C^{ie}

Ancienne Maison A. WALTENER

14, rue Bellecordière, 14

1899

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, O. ✱, C. ✕, I. ⓪, doyen, professeur de Droit civil, correspondant de l'Institut.
MABIRE, ✱, I. ⓪, professeur honoraire.
THALLER, I. ⓪, professeur honoraire.
GARRAUD, I. ⓪, professeur de Droit criminel.
APPLETON (Charles), I. ⓪, professeur de Droit romain.
FLURER, I. ⓪, professeur de Droit civil.
ROUGIER, I. ⓪, professeur d'Economie politique.
AUDIBERT, I. ⓪, professeur de Droit romain.
COHENDY, I. ⓪, professeur de Droit commercial.
PIC, I. ⓪, professeur de Droit international.
BARTIN, A. ⓪, professeur de Droit civil.
SOUCHON, A. ⓪, professeur d'Histoire des Doctrines économiques.
APPLETON (Jean), agrégé.
LAMBERT, agrégé.
BOUVIER, agrégé.
LAMEIRE, agrégé.
JOSSEMERAND, agrégé.
GUERNIER, chargé de cours.
BECK, I. ⓪, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

Président : M. Charles APPLETON.
Assesseurs : { M. Jean APPLETON ;
 { M. BOUVIER.

INTRODUCTION

C'est en Angleterre qu'est né le régime parlementaire ou gouvernement de cabinet. Il s'est ensuite établi dans presque toutes les constitutions modernes. Mais il est loin d'avoir partout donné les heureux résultats qui l'ont signalé dans son pays d'origine. En ce qui touche particulièrement la France, des critiques nombreuses ont été formulées sur la manière dont il est mis en pratique. Certains même ont été jusqu'à dire qu'il était de sa nature impossible chez nous. S'appuyant sur l'expérience de ces dernières années, ils ont voulu démontrer qu'il présentait, dans notre pays, plus d'inconvénients que d'avantages. Ce n'est pas tout à fait dans cette discussion que nous voulons entrer. Nous ne mettons pas en question l'existence du régime parlementaire, mais nous proposons à notre étude le point de savoir pourquoi l'usage d'un système identique se traduit ici par des bienfaits, là par des conséquences malheureuses. Est-il vrai que le gouvernement de cabinet fonctionne, ou ait fonctionné d'une façon plus satisfaisante en Angleterre qu'en France? Quelles sont les

causes de cette différence ? Quels remèdes la situation comporte, voilà le sujet de notre étude.

Cependant, il n'est pas sans intérêt de rappeler ce que c'est exactement que le régime parlementaire, comment il a pris naissance, comment il s'est développé, comment il a pu passer dans les constitutions françaises. Nous aurons donc à dégager son origine et à montrer en quelque sorte son évolution. Nous consacrerons une première partie à une courte esquisse historique ; une seconde à exposer aussi impartialement que possible les critiques formulées contre le jeu de gouvernement de cabinet. Enfin, nous mettrons en parallèle la pratique anglaise et la pratique française, nous essayerons de faire ressortir la supériorité de la première et nous tâcherons d'éclairer les raisons de cette supériorité.

Mais on ne saurait parler du mécanisme parlementaire sans en avoir exposé les principaux traits. Cela nous obligera à intervertir l'ordre logique des matières et nous aurons :

1^{re} PARTIE. — Esquisse historique ;

2^o PARTIE. — Le règlement de la Chambre des Communes et de la Chambre des Députés française ;

3^o PARTIE. — Critiques formulées contre le système français ;

4^e PARTIE. — Projets et idées de réformes qui ont pour but de remédier aux inconvénients, vrais ou supposés, qu'on a cru devoir signaler.

La question qui se posera dans notre conclusion est la suivante :

Le régime parlementaire est-il impossible en France, ou bien, au contraire, la réalisation de certaines réformes pourrait-elle en faire espérer le bon fonctionnement?

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

Le gouvernement parlementaire a pour fondement le principe de la responsabilité ministérielle. Ce principe, relativement moderne, a été dégagé en Angleterre par voie coutumière. Il a sa première source dans la pratique de l'Empeachment. Cette procédure fut imaginée pour tenir en échec les conseillers du roi. Au XIV^e siècle, en effet, on commença à admettre que les ministres pouvaient être mis en accusation devant la Chambre des Lords par la Chambre des Communes. Cela devait paraître assez naturel, la Chambre des Lords étant, d'une part, une émanation de l'ancien *magnum concilium*, qui avait la *compétence judiciaire suprême* et la Chambre des Communes, d'autre part, pouvant être regardée comme le grand jury national d'accusation.

C'est en 1376, sous Edouard III, que l'empeachment fut, pour la première fois, employé. L'usage en parut abandonné sous les Tudors, mais fut repris durant le

règne des Stuarts. Le parlement s'en fit une arme redoutable contre le pouvoir royal. Et c'est grâce à ce moyen que les Communes purent frapper le favori Buckingham, le ministre Strafford.

La procédure se trouvait, d'ailleurs, renforcée par la possibilité de ce qu'on appelait le bill of attainder. Quand le ministre décrété d'accusation ne se présentait pas devant la Chambre des Lords, le gouvernement prenait le droit de saisir ses biens et de le condamner sans l'entendre. Ce qui ajoutait encore à l'excessive sévérité de l'empeachment, c'est que les erreurs politiques étaient poursuivies avec la même rigueur que les délits et les crimes. Il y avait un manque de proportion absolu entre la faute et la répression. Cela n'empêchait pas que cette procédure ne fût parfois inefficace. De caractère purement pénal, elle permettait, en effet, primitivement au roi d'user de son droit de grâce. Et ainsi le souverain paraissait avoir la faculté de sauver ses ministres de l'échafaud. Mais l'act of settlement vint leur retirer cette prérogative.

Vers le même moment commence à disparaître la confusion entre les actes du gouvernement et les faits du droit commun. Une distinction tend à s'établir suivant laquelle le crime ou le délit pourront seuls mettre en mouvement l'ancienne procédure. C'est ainsi que furent poursuivis, en 1788, lord Warren Hastings et, en 1805, lord Melleville. Ce sont les deux derniers exemples d'empeachment qu'on puisse citer. Prenant la place de l'empeachment, tombé en désuétude, s'est peu à peu établie ce qu'on a appelé la responsabilité ministérielle.

§ 2. — Pour que ce principe vînt au jour, il fallait deux choses : d'abord que les ministres fussent pris dans

les chambres, ensuite que le cabinet fût homogène. Cependant, on parut, au premier moment, préférer un système diamétralement opposé. L'expérience avait conduit les Communes à se défier et des conseillers du roi et de l'influence que la Chambre des Communes pourrait acquérir dans le parlement lui-même. Aussi, après le renversement définitif des Stuarts, fut-il prescrit formellement que les ministres seraient pris en dehors des chambres (1). Mais on ne tarda pas à s'apercevoir que ce système présentait plus d'inconvénients que d'avantages et, quelques années plus tard, le principe contraire fut définitivement admis.

Mais il restait que les Communes n'avaient aucun moyen direct ni de contraindre le roi à choisir ses ministres dans tel ou tel parti, ni de l'obliger à s'en séparer lorsque leur politique était en contradiction avec le sentiment de la chambre. Les ministères n'étaient pas homogènes (2) et le principe de la responsabilité ministérielle ne devait triompher qu'assez tard. La durée très longue pendant laquelle certains ministres occupèrent en fait le pouvoir devait conduire à ce résultat. A la chute de Robert Walpole, il y eut quelques hésitations, mais le roi fut plus tard obligé d'appeler au ministère W. Pitt (3), lequel devait définitivement établir les principes sur lesquels repose le gouvernement de cabinet.

Depuis cette époque, il a fonctionné d'une manière régulière, pour ainsi dire automatiquement et par un

(1) Cette mesure fut prise en 1700 et rapportée en 1701.

(2) En 1695 cependant, sous Guillaume III, il y eut un cabinet entièrement composé de Wigh.

(3) Cabinet de 1803. Déjà en 1782, lord North s'était retiré devant un vote de blâme avec tout le cabinet.

système de bascule qui a fait l'admiration de beaucoup de théoriciens du droit constitutionnel moderne.

En France il paraissait, à l'origine, presque impossible que le système anglais eût jamais des chances d'être expérimenté. Les doctrines de Rousseau, aussi bien que les théories de Montesquieu paraissaient s'y opposer invinciblement. Les idées du premier de ces auteurs sur la souveraineté semblaient, en effet, conduire au gouvernement direct.

Il est vrai qu'il a protesté que, pour un grand pays comme la France, il ne fallait pas songer à cette forme de gouvernement, mais il n'en reste pas moins :

1^o Que la logique de son raisonnement conduisait à une telle conclusion ;

2^o Que, si l'on était, par des considérations extérieures amené à les repousser, on était tenté d'adopter celle qui en serait la plus voisine ;

3^o Que rien n'est opposé à l'élaboration traditionnelle anglaise comme le concept idéaliste de Rousseau.

Quant à Montesquieu, la croyance où il était que la séparation des pouvoirs était absolue dans le système anglais, devait suffire à rendre ce dernier incompréhensible et inapplicable en France.

Ce qu'on admit sans difficultés, ce fut quelque chose d'analogue à l'empêchement. Depuis 1791, on trouve dans toutes nos constitutions, une procédure de mise en accusation des ministres. Mais la responsabilité politique ne s'établit pas chez nous aussi aisément. Elle n'apparaît ni dans la Constitution de 1791, ni dans celle de l'an III, ni, suivant la majorité des auteurs, dans celle de 1848. Encore bien moins pourrait-on la rencontrer dans la Constitution de l'an VIII, dans le

Senatus-Consulte du 20 floréal de l'an XII, dans la Constitution du 14 janvier 1852, tous actes qui affranchissaient en fait le pouvoir exécutif du contrôle des Chambres (1).

Lors de la discussion de notre Constitution de 1791, il n'y fut même pas question des idées anglaises. Avec celle de 1793, il n'y avait pas, en quelque sorte, de ministres, l'article 66 les appelait : « agents en chef de l'administration générale ; » ils ne formaient pas un conseil et (art. 68) n'avaient aucune autorité personnelle. Leurs rapports avec le corps législatif étaient nuls, c'étaient de simples fonctionnaires surveillés par le conseil exécutif. Cette Constitution, qui ne fut jamais appliquée, fut reprise et même exagérée sur ce point par celle de l'an III, qui organisait une séparation absolue du pouvoir exécutif par le législatif.

Le système compliqué de Sieyès, qui triomphe le 22 frimaire de l'an VIII n'a que des analogies lointaines avec la pratique anglaise (2). Et, la première fois qu'on ait songé à instituer un gouvernement parlementaire, ce fut, sous l'inspiration de Benjamin Constant, lors de la rédaction de l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22-23 avril 1815 (3). Les membres de la commission à laquelle Napoléon avait confié le soin d'établir une nouvelle Constitution furent unanimes à préconiser l'exemple de l'Angleterre. Aussi le préambule de l'acte additionnel déclare « qu'il tend à donner au système représentatif toute son extension et les

(1) ESMEIN. — *El. de Dr. constit.*, p. 91 et 95.

(2) ESMEIN. — *Op. cit.* p. 125.

(3) JACQUELIN. — *Rev. d. polit.* 1^{re} vol., 1897, p. 196.

DUPRIEZ. — *Les ministres dans les principaux états de l'Europe et d'Amérique* t. 2, p. 295 et s.

art. 17 et 19 disposent que les membres pourront être pris dans les Chambres et qu'ils devront à celles-ci les éclaircissements qu'elles voudront leur réclamer»; l'art. 21 reconnaît au chef de l'Etat le droit de dissoudre la Chambre des représentants à condition de procéder à des élections nouvelles; enfin, aux termes de l'art. 39, les ministres sont déclarés responsables de ce qu'ils ont signé.

Cet acte additionnel établissait, d'une manière plus précise que la charte de 1814, le régime parlementaire. Si l'une et l'autre ne parlaient, en effet, que de la responsabilité pénale des ministres, la charte seule en indiquait d'étroites limites, elle ne la consacrait que dans deux hypothèses nettement déterminées, la trahison et la concussion. Néanmoins, les publicistes de l'époque virent là une application catégorique du système anglais (1).

Lors de la seconde Restauration, le principe de la responsabilité ministérielle fut définitivement admis (2).

Néanmoins, les ministres étaient plutôt dans la dépendance du roi que dans celle des Chambres. Louis XVIII et Charles X renvoyèrent plusieurs fois des ministres, bien qu'ils n'aient pas été mis en minorité dans la Chambre élective (3). Ce fut, en quelque

(1) CHATEAUBRIANT. — *Réfl. polit. sur q. q. faits du jour*, etc., Paris, 1814, chap. 14, p. 12 et p. 74.

(2) CHATEAUBRIANT. — *De la Monarchie selon la Charte*, Paris, 1816, 2^e édit., p. 4, 5, 11, 18, 119.

(3) DUVREGIER de HAURANNE. — *Hist. du G. parl. en France*, t. 2 et suiv.

THIERS. — *Disc. parlementaires*, Calman, disc. 27 sept. 1832, t. 1, p. 124.

sorte, la non-application du régime parlementaire, qui amena la révolution de Juillet, la chute de Charles X et le procès de ses ministres (4). Avec la Monarchie de 1830 s'établit formellement le gouvernement de cabinet. Ce système ne fut pas explicitement admis par la Constitution de 1848 et fut écarté par celle de 1852. Mais il devait triompher avec les lois constitutionnelles de 1875, qui ont combiné le régime parlementaire et la forme républicaine du gouvernement.

(4) THUREAU-DANGIN. — *Hist. du G. de Juillet*, t. I, p. 148 et s.

Le Règlement des Chambres en France et en Angleterre

Préambule. — § 1^o : Le speaker et le président de la Chambre des députés. — § 2 : Bureau de la Chambre des Communes et bureau de la Chambre française. — § 3 : Organisation intérieure des Chambres. — § 4 : Méthode du travail parlementaire et procédure des débats. — § 5 : Budget français et lois de finances anglaises.

Avant de rechercher ce qui devrait être, il faut savoir ce qui est.

Avant d'exposer les critiques formulées contre le fonctionnement de notre régime parlementaire, il est nécessaire de rappeler dans ses grandes lignes l'organisation de notre système de vote des lois. Et puisqu'on lui oppose l'exemple de l'Angleterre, il convient d'établir entre les deux un rapide parallèle. Il serait impossible, en effet, de montrer les vices de la procédure ou des méthodes de travail sans avoir au préalable indiqué quelles sont ces méthodes et quelle est cette procédure. Mais la comparaison n'est adéquate qu'entre la Chambre des Députés et la Chambre des Communes. Le Sénat et la Chambre des Lords n'ont ni la même origine ni la même composition, ni non plus le même rôle dans la constitution. De plus, les critiques auxquelles le

fonctionnement de notre régime parlementaire a pu donner naissance ont presque été exclusivement dirigées contre la Chambre des Députés. C'est pourquoi nous nous bornerons généralement à parler des deux chambres basses.

§ 1^{er}. — Le rôle du speaker (1), dans les Communes est analogue à celui du président dans les chambres françaises. Mais, si les fonctions des deux personnages sont à peu près identiques, l'un et l'autre ne les remplissent pas de la même manière, ils ne jouissent pas de prérogatives et surtout d'une autorité égales. Tandis que le président de notre Chambre des Députés n'est élu que pour une session, le speaker est investi pour une législature toute entière; tandis que, chez nous, la réélection est toujours douteuse, il est rare que le speaker sortant de charge soit écarté. Deux exemples seulement peuvent être cités, celui de sire F. Morton en 1780, celui de M. Manners Sutton en 1835. Le speaker est donc une sorte de magistrat inamovible. Il ne saurait, par conséquent, être regardé comme un homme de parti. Ce sont les suffrages unanimes des Communes qui le portent au fauteuil. On conçoit ainsi qu'il ait une autorité morale considérable et, dans le fait, ses observations sont toujours accueillies avec un respect profond. Nul doute que cela n'ait une influence très heureuse sur la conduite et sur la tenue des débats. Malgré la haute impartialité dont ont fait preuve les présidents des chambres françaises, de quelques éminentes qualités dont ces magistrats aient su honorer

(1) FRANQUÉVILLE. — *Le gouvernement et le parlement britanniques*, t. III, p. 7 à 22, sur le rôle du speaker, p. 17 et suiv.

la dignité de leur charge, jamais ils n'ont pu acquérir une telle influence sur l'universalité de leurs collègues. Quelques efforts qu'ils aient voulu faire, ils sont toujours restés les simples représentants d'une majorité. Ils ont à subir les critiques d'adversaires politiques, et leur intervention dans la discussion n'a pas toujours les effets salutaires qu'on en pourrait attendre.

§ 2. — Il n'y avait pas autrefois de vice-président (1) de la Chambre des Communes mais les absences répétées du speaker firent sentir le besoin de lui créer un suppléant. La fonction fut confiée, en 1855, au président du comité des voies et moyens qui fut investi, quelque temps après, du titre de chairman of committees et de la présidence de tous les comités.

Le rôle de secrétaire est rempli par un clerk (2) aidé de deux assistants. Tous trois rédigent des procès-verbaux de séance qui mentionnent simplement les faits sans aucune allusion aux débats parlementaires.

Signalons encore le sergent-d'armes qui est chargé de faire exécuter les ordres de la Chambre des Communes.

Le nombre des députés est de 670, mais ils ne sont pas très assidus aux séances et le quorum de quarante n'est pas toujours atteint (3). D'ailleurs, par une anomalie singulière, la salle des séances ne contient que 430 places.

On sait que la Chambre des Députés française (4) élit

(1) FRANQUEVILLE. — *Le Gouvernement et le Parlement britanniques* t. III; p. 22 et s.

(2) Id., p. 26 et s.

(3) Id., p. 69.

(4) PIERRE. — *Traité de Droit politique*, t. p. 397, n° 418 et s.

auscrutin deliste et secret quatre vice-présidents, huit secrétaires et trois questeurs. Cette nomination se fait au début de la session ordinaire, s'il y a eu vérification antérieure des pouvoirs; elle a lieu, au cas contraire, où la chambre est nouvelle, quand la moitié plus un des membres ont été validés. Le nombre de ces membres est actuellement de 576. L'assemblée paraît donc, au premier abord, moins nombreuse qu'en Angleterre, mais le quorum est de 370, au lieu de 40, et il y a toujours un chiffre de votants effectifs plus considérable dans la chambre française que dans la Chambre des Communes. C'est plutôt, d'ailleurs, nous le verrons une infériorité qu'un avantage.

On remarquera que les Communes n'ont pas le libre choix de leur bureau, C'est, en effet, le souverain qui nomme à vie, sur la proposition de leader il est vrai, les clerks et le sergent-d'armes.

§ 3. — En ce qui touche l'organisation intérieure, il n'y a aucune assimilation possible entre la Chambre des Députés et la Chambre des Communes. Lorsque l'assemblée a été constituée, au point de vue des personnes, ainsi que nous l'avons indiqué, son premier soin est, en France de se répartir en un certain nombre de bureaux(1). Il y en a actuellement onze dont les quatre premiers comprennent 53 membres et les autres 52. Ils se constituent tous les mois par voie de tirage au sort, puis ils se nomment un président et un secrétaire suivant les formes usitées pour l'élection du bureau de la chambre. Quand une question est renvoyée à leur examen, ils

(1) PIERRE. — *Traité de Droit polit. et parlement*, p. 767 et s.; nos 711 et s.

choisissent selon, le cas, un ou plusieurs commissaires. La réunion de tous ces commissaires forme ce qu'on appelle une commission spéciale. Aux termes de l'article 27 du règlement, un député ne saurait à la fois faire partie de plus de deux de ces groupes de travail, mais la règle est, paraît-il, continuellement violée (1).

L'article 20 du règlement dispose qu'à chaque renouvellement des bureaux il sera nommé quatre commissions qui sont ainsi mensuelles :

Commission d'initiative;

Commission des intérêts communaux et départementaux;

Commission des pétitions;

Commission des congés.

Remarquons, d'ailleurs, qu'il n'est pas nécessaire que l'élection ait lieu dans les bureaux. Rien ne s'oppose à ce qu'elle se fasse en séance publique.

Enfin sont apparues récemment ce qu'on appelle les commissions permanentes. Sur la proposition de M. Georges Graux, la Chambre en a admis le principe (2). Elle a voulu en créer un certain nombre.

À la Chambre des Communes, les bureaux sont complètement inconnus. Il y a, à cet égard, opposition absolue entre les systèmes anglais et français. C'est ce que M. Valette exprime excellemment (3): « La division en bureaux est une des formes réglementaires qui font le plus ressortir la différence qui existe entre le mode parlementaire français et le mode parlementaire an-

(1) PIERRE. — *Traité de Droit polit. et parlement*, p. 769.

(2) *Journal officiel*. Deb. parl. p. 2215., sess. extr. Ch. des Dép. séance 15 nov. 1898. — *Id.* p. 2317. séance 29 nov.

(3) VALETTE. — *Traité de la confection des lois*, p. 98

glais. Elle est, pour ainsi parler, la clef de voûte d'un système complet, d'un système qui sera toujours un obstacle à ce que des usages utilement suivis dans le parlement britannique puissent s'introduire et se naturaliser dans nos assemblées françaises. En effet, dans notre système, tout est coordonné, tout se tient et s'enchaîne; la division en bureaux est la source d'où dérivent tous les autres procédés préparatoires. »

Il est extrêmement rare que les bills soient renvoyés à des commissions spéciales (1). Dans l'immense majorité des cas, la Chambre des Communes examine les questions qui lui sont soumises en comité de la chambre entière, quand le chairman est venu remplacer le speaker au fauteuil de la présidence. En fait les hommes compétents sur la matière en discussion sont les seuls qui assistent aux séances de comité.

Il existe, cependant, dans le parlement anglais, un certain nombre de commissions, mais elles n'ont que l'appellation de commun avec les commissions françaises.

§ 4. — En France comme en Angleterre l'initiative des lois appartient concurremment aux chambres et au gouvernement. La terminologie distingue, à cet égard, entre les projets qui émanent de l'autorité gouvernementale et les propositions qui sont présentées par les membres du corps législatif. La procédure varie quelque peu suivant qu'il s'agit des uns ou des autres.

Supposons qu'on veuille faire aboutir une réforme

(1) G GRAUX. — La Rév. du règ. de la Ch. *Rev. pol. et parl.* 1893, t. II p. 548. En note.

ou adopter une disposition nouvelle. Que va-t-il se passer? En France, il faut distinguer suivant que nous nous trouvons en présence d'un projet, d'une proposition ou de la transmission de dispositions votées par l'autre assemblée.

Pour que les ministres ou, en leur nom, les sous-secrétaires d'Etat puissent déposer un projet sur le bureau de la Chambre, il faut l'intervention d'un décret du Président de la République (1). Ce décret détermine au surplus quels sont les ministres responsables du projet. Le président de l'assemblée l'informe du dépôt et prononce *de plano* le renvoi au bureau ou, s'il y a un vote en ce sens, à une commission déjà existante. Il agit de la même manière pour les propositions transmises par l'autre chambre.

Mais, l'auteur ou les auteurs d'une proposition doivent d'abord la rédiger en articles et la faire précéder d'un exposé des motifs. Ils la remettent ensuite entre les mains du président de la Chambre qui fera connaître le dépôt en séance publique. Trois partis sont alors ouverts :

1^o Renvoi à la commission d'initiative,

2^o Renvoi, sur demande, à une commission déjà existante,

3^o Déclaration d'urgence.

Dans le premier cas, la commission d'initiative doit déposer un rapport sommaire dans la quinzaine, si nous sommes à la Chambre, au bout de 20 jours, si nous sommes au Sénat. Ce rapport sommaire ne touche pas au fond, il porte seulement sur l'utilité ou l'opportunité

(1) PIERRE. — *Traité de Droit polit. élect. et parlem.*, p. 721 et s.

des propositions ; ses conclusions peuvent être pour le rejet pur et simple, pour la prise en considération ou pour le renvoi à une commission existante. La commission d'initiative de la Chambre des Députés a en outre la faculté de demander la question préalable ou l'urgence. Quoiqu'il en soit de ces diverses alternatives, la Chambre statue en séance publique.

Si elle rejette, tout est terminé, et la proposition ne peut plus être présentée dans les mêmes termes avant six mois.

Si elle prend en considération, la proposition est renvoyée aux bureaux et, dans le cas d'un échec ultérieur, elle ne peut plus être présentée dans les mêmes termes avant trois mois.

Si la Chambre accorde le renvoi à une commission déjà existante, c'est qu'elle estime qu'il y a entre la proposition et celles qui sont déjà soumises à la dite commission une certaine connexité; nous avons indiqué que ce renvoi peut être l'acte initial de la procédure, qu'il peut équivaloir à la suppression du rouage de la commission d'initiative.

Dans cette hypothèse, la proposition est traitée à peu près comme les projets gouvernementaux ou comme les transmissions de l'autre chambre (1). Celles-ci s'opèrent de président à président et c'est la lecture en séance publique de la lettre de transmission qui constitue le dépôt.

L'urgence (2), qui est applicable aussi aux projets de loi, peut être demandée à tout moment de la procédure,

(1) PIERRE. — *D. p. et p.*, n° 72, p. 70; n° 689, p. 727; n° 675, p. 710.

(2) *Id.* — P. 889 et s.

soit par le gouvernement, soit par l'auteur de la proposition, soit même par un membre quelconque de l'assemblée. Elle a pour effet d'abréger considérablement les délais. Grâce à elle, une loi peut arriver à être votée et promulguée dans la même journée. Elle dispense, en effet, de tous retards dans la distribution du texte ou du rapport, de la formalité des deux lectures, de l'examen de la commission d'initiative. Il peut être même statué sans renvoi aux bureaux ou à une commission spéciale.

Quelle que soit donc la forme sous laquelle se présente la disposition nouvelle qu'on veut faire entrer dans les lois, nous l'avons menée à un point de la procédure où son sort est indépendant de son origine. C'est le moment où se présente l'alternative du renvoi au bureau ou du renvoi direct, soit à une commission déjà existante, soit à une commission spéciale, nommée en séance publique.

Dans la première hypothèse (1), un débat dans les bureaux peut précéder la nomination des commissaires. Une fois que cette élection a eu lieu, les commissions se trouvent saisies pour toute la durée de la législature, mais leurs pouvoirs expirent avec cette législature.

Les commissions discutent, délibèrent et votent dans des formes semblables à celles de la Chambre. Le quorum y est de la moitié plus un. L'article 28 du règlement fait au président de la Chambre une obligation d'envoyer aux commissions, toutes les pièces relatives aux questions dont l'examen leur est soumis. C'est ainsi qu'il leur fait parvenir le texte des projets et des propositions de loi, aussitôt après l'impression définitive.

(1) PIERRE. — *Droit pol. et parl.*, n° 689, p. 728 et s.

Un avis général d'approbation ou de rejet est d'abord donné par les commissions, quelquefois expressément, le plus souvent d'une manière tacite, puis les articles sont examinés successivement. Enfin, le rapporteur est chargé d'exposer à la Chambre l'avis de la commission. Celle-ci n'est pas, pendant la durée de ses travaux, absolument exempte de contrôle. La Chambre est toujours libre d'indiquer par des résolutions spéciales, l'ordre et la base qu'elle entend voir adopter dans la discussion.

C'est, disons-nous, le rapporteur qui soutient en séance publique les conclusions définitives de la commission. Il doit nécessairement diviser son travail en deux parties : les arguments et le texte. L'usage veut qu'il fasse aussi mention de l'opinion de la minorité et qu'il présente les objections de cette dernière. Il fait une première lecture qui doit être écoutée en silence et que nul ne peut contredire. La Chambre fixe le jour de l'ouverture des débats et, 24 heures avant cette date, le rapport imprimé doit être distribué aux députés.

Mais la commission n'est soumise à l'observation d'aucun délai, relativement au dépôt du rapport lui-même (1). Ce fut donc quelquefois une tactique de faire le silence sur certaines propositions. Mais si des réclamations se produisent, il faut que ce mutisme soit, en quelque sorte, couvert par la Chambre. On conçoit parfaitement qu'une commission, sans avoir l'idée préconçue de faire échouer un projet, veuille ajourner le dépôt du rapport jusqu'à l'échéance des certains événements prévus. Si elle est interpellée sur l'état de ses

(1) Sauf cependant qu'elle doit déposer son rapport dans un délai de 3 mois après la nomination du rapporteur.

travaux, il est alors naturel qu'elle s'explique à la tribune et la Chambre peut l'approuver, sans même avoir besoin de le faire par un vote formel (1).

Sortis des mains de la commission, le projet ou la proposition viennent devant la Chambre (2).

Les séances sont publiques et l'article 5 de la loi constitutionnelle du 5 juillet 1875 a prescrit la publicité des débats, sauf le cas de comité secret. Mais les étrangers sont exclus de la salle des séances. Ils sont obligés de se procurer des cartes qui leur permettent de prendre place dans une tribune. Les membres s'assoient où ils veulent dans la salle, et il n'y a de réservé que le banc des ministres, en face de la tribune, et le banc des commissions, au premier rang du côté gauche.

Les séances sont aujourd'hui régulièrement ouvertes à deux heures. Le président ouvre la séance, s'il estime que le nombre des membres présents est suffisant. Puis il donne la parole à l'un des secrétaires pour la lecture du procès-verbal. Cette formalité une fois remplie, on passe à l'examen de la première question inscrite à l'ordre du jour. Mais il n'y a pas qu'une délibération. Aucun projet ne peut être voté définitivement qu'après deux délibérations, à des intervalles qui ne peuvent être moindres de cinq jours. Quand la Chambre refuse de passer à la seconde délibération, cela équivaut au rejet du projet.

C'est pour le moment où la première délibération doit commencer que le règlement prescrit ce qu'on appelle la discussion générale. Cependant, il peut arriver

(1) PIERRE. — *D. p. et p.*, p. 817.

(2) Voir pour la procédure des débats, PIERRE, *op. cit.* p. 824 et s., nos 787 et s.

que celle-ci soit réservée pour la seconde délibération. Il suffit, pour que ce résultat se produise, que la première délibération ait eu lieu sans débats. Mais lorsque la Chambre prononce expressément la réserve de la discussion générale, cela revient à la suppression de la première lecture. D'où cette conséquence qu'il faut alors un accord unanime et que la simple majorité ne suffirait pas pour justifier une pareille procédure.

Il serait en général absolument oiseux de recommencer, à la seconde lecture, la discussion d'ensemble épuisée à la première. Mais si le projet a, dans l'intervalle, subi des modifications, il est tout naturel qu'un nouveau débat puisse s'engager. De plus, avant le vote définitif, tout membre a le droit de présenter des considérations générales pour ou contre.

Immédiatement après la discussion générale, la Chambre doit être consultée sur le passage aux articles. Si un passage aux articles est ordonné, la discussion s'engage sur chacun d'eux et sur les amendements qui ont pu être produits. Elle recommence après la seconde lecture.

La procédure se termine par un vote sur l'ensemble. S'il y a adoption, le projet est transmis à l'autre chambre, ou bien, s'il y a lieu, au pouvoir exécutif pour promulgation.

S'il y a rejet, le projet ne peut revenir avant trois mois.

Nous avons jusqu'ici paru considérer les lois en formation comme présentant un texte définitif dès le moment où elles sont déposées. Nous avons semblé regarder les propositions et les projets comme immuables en leurs parties dès l'instant où l'auteur les a fixés en articles. Il est loin d'en être ainsi ; les modifications que

le texte subit aux diverses phases de la procédure sont extrêmement nombreuses. Il en est qui viennent du fait des auteurs eux-mêmes ; d'autres qui sont l'acte de la commission ; d'autres enfin qui sont produites par des amendements (ceux-ci peuvent se formuler dès le moment où la commission d'initiative dépose son rapport). Il n'y a pas, en principe, de restriction au droit d'amendement, mais les traditions veulent que le président de l'assemblée oppose une fin de non-recevoir à certains amendements, par exemple à ceux qui auraient une allure inconstitutionnelle. Les amendements généraux sont caractérisés du terme de contre-projets. Tout membre peut en présenter. Mais comme, par la force même des choses, certains amendements se trouvent dispensés de l'examen de la commission d'initiative, le président peut faire des réserves quand on présente un contre-projet contenant, à titre principal, des dispositions absolument étrangères au premier texte, et si les observations du président ne sont pas suivies d'un retrait de l'amendement, la Chambre peut être consultée sur le point de savoir si le contre-projet dont il s'agit devra passer par toutes les phases de la procédure.

N'est pas applicable aux amendements la disposition en vertu de laquelle une proposition ne peut être reproduite avant un certain délai. On a même le droit de présenter à nouveau, dans le même débat, un amendement dont le but est identique à un autre qui vient d'être repoussé, pourvu que les termes ne soient pas les mêmes. Pour que les assemblées en délibèrent, il faut que les amendements soient rédigés par écrit et, s'ils sont d'initiative individuelle, appuyés.

L'absence en Angleterre d'un système analogue à celui de nos bureaux est la cause de différences profondes

dans les méthodes de travail (1). Chez nous, en effet, tout découle de l'existence des bureaux. Ils se livrent d'abord à un examen préparatoire; puis ce sont eux qui nomment les commissions; ce sont les commissaires élus par eux qui nomment les rapporteurs et c'est l'avis formulé par les rapporteurs qui, le plus souvent, prévaut à l'assemblée. A la Chambre des Communes, il est arrivé quelques fois que des commissions spéciales ont été nommées en séance pour examiner certains projets. Mais ce n'est pas ce qui se passe d'ordinaire; d'ordinaire les Communes se réunissent en comité de la Chambre entière (2). En principe cette réunion ne diffère de celles qui ont lieu en séance publique que par la substitution du chairman of the committees au speaker, par l'allure plus familière de la discussion, mais, en réalité, cela revient à écarter, précieux avantage, toutes les incompétences. Ceux qui ne sont pas suffisamment instruits des questions qui se traitent se gardent bien, en effet, d'assister aux séances de comité.

Aucun bill ne peut être présenté à la Chambre des Communes si son auteur n'en a obtenu l'autorisation de l'assemblée. A cet effet, il doit donner avis du jour où il entend proposer cette motion : *have to introduce a bill*, qu'il lui soit permis d'introduire le projet, de le soumettre à la Chambre. Cette autorisation n'est accordée qu'après les explications du proposer sur l'objet de sa proposition et, s'il se trouve un autre membre qui l'appuie, s'il y a intervention de ce qu'on appelle un seconder. Au cas d'acquiescement des

(1) FRANQUEVILLE. — *Le Parl. et le Gouv. britann.*, 3^e v., p. 378 et s.

(2) V. sur le c de la Ch. entière G. GRAUX *Rev. v. et parlem* 1808 3^e v. p. 30.

Communes, tous deux sont invités à préparer le bill. L'auteur peut le présenter dans la même séance. Il se rend au bureau des bills publics, institution fort originale et fort utile, où des employés spéciaux rédigent le bill dans les formes voulues, puis il rentre dans la salle des séances et attend que le speaker lui adresse la parole. Sur l'interpellation de celui-ci, il répond qu'il a un bill à déposer et le remet aux mains du clerck. Le clerck en lit le titre à haute voix, ce qui suffit à faire considérer le bill comme reçu. La Chambre décide sans débat s'il y a lieu que ce bill soit ou non « actuellement lu pour la première fois », si la négative est adoptée, le bill peut être néanmoins de nouveau présenté, l'assemblée n'ayant voulu dire qu'une chose, c'est qu'elle ne voulait pas entendre la première lecture pour le moment. Si, au contraire, l'affirmative prévaut, la première lecture a lieu, mais elle est considérée comme une simple formalité, et en général ne donne lieu à aucune observation.

Il n'y a donc pas, comme chez nous, de commission d'initiative, son intervention est remplacée par un examen de la Chambre elle-même. La procédure anglaise apparaît à cet égard comme plus rapide que la nôtre.

Une fois la première lecture faite, l'assemblée fixe le jour de la deuxième et ordonne l'impression du projet, afin que chaque député puisse se rendre compte de sa teneur et de son but. Contrairement à ce qui se passe en France, l'auteur ne pourrait à partir de ce moment apporter aucun changement sérieux à son projet, devenu, selon l'expression de M. Franqueville, la propriété à la Chambre (1). Cela est logique, car pourquoi

(1) FRANQUEVILLE. — *Le G. et le P. britan.*, 3^e v., p. 385.

dispenser de la procédure préliminaire certaines parties de la proposition, uniquement parce que leur texte serait formulé après coup ?

Au jour fixé pour la deuxième lecture, l'auteur demande qu'il soit lu actuellement, pour la seconde fois. Autrefois, il arrivait fréquemment que les opposants réclamaient la question préalable ou même « que le bill fût déchiré ». Aujourd'hui ils se contentent de proposer la motion que le bill soit lu dans trois mois, dans six mois, etc., à une date dans tous les cas où la session sera close.

Le débat s'engage sur le fond, et lorsqu'il est terminé par la seconde lecture, le speaker pose la question de savoir s'il sera renvoyé à un comité de la Chambre entière. L'affirmative n'est généralement pas combattue, on la regarde comme une conséquence du vote qui a autorisé la deuxième lecture.

Les membres de la Chambre peuvent demander que le bill soit renvoyé à une commission spéciale élue par la Chambre elle-même.

Pour que le comité de la Chambre entière se saisisse du bill, il faut que le speaker pose la question : « Faut-il que je quitte *immédiatement* le fauteuil ? » et les opposants peuvent proposer la formule : que la Chambre se constitue en comité dans un délai plus long que la durée de la session. Plusieurs bills peuvent être successivement examinés dans une même séance de comité, ce qui évite un va-et-vient continuel du speaker et du chairman au fauteuil.

Il n'y a pas à la première apparence de différences sensibles entre les séances de comité et les séances publiques. La discussion s'y déroule suivant les mêmes règles, les députés s'adressant au chairman au lieu de

s'adresser au speaker. Mais toute proposition doit être mise aux voix encore qu'elle ne soit pas appuyée, et nulle motion ne peut être rejetée par la question préalable. Les discussions sont, nous l'avons dit, plus familières et les députés peuvent parler plusieurs fois sur le même sujet. Le projet est discuté article par article et le président, en fin de compte, met aux voix cette motion : que je rapporte ce bill (avec ou sans amendement) à la Chambre. Après quoi le speaker reprend place au fauteuil.

Quand le committee n'a pas introduit d'amendement dans le bill, la Chambre indique le jour où aura lieu la troisième lecture, et c'est souvent dans la séance même. S'il y a, au contraire, des amendements, la Chambre fixe sans discussion le jour où ils seront pris en considération. Le texte du bill, tel qu'il sort des délibérations du comité est imprimé et distribué. Au jour indiqué par l'assemblée, le bill entier est examiné de nouveau et il peut y être fait toutes retouches et corrections. On conçoit donc qu'il soit souvent nécessaire de renvoyer encore au comité ou à une commission avant la troisième lecture. Ce renvoi peut d'ailleurs n'être que partiel, ne porter que sur certaines clauses ou sur des articles additionnels. Il peut aussi se répéter plusieurs fois, et il y a des exemples de bills qui ont voyagé jusqu'à sept fois de la Chambre au comité.

Quoi qu'il en soit, lorsque toutes ces formalités sont épuisées, la Chambre examine l'ensemble du projet et peut voter : que le bill soit actuellement lu pour la troisième fois. Le vote contraire ne consacre pas un rejet définitif, mais seulement un ajournement. Il faut, pour que le premier résultat se produise, que soit adopté un amendement renvoyant la lecture à une date où la

session sera certainement close. Après la troisième lecture est votée la motion rarement combattue : Que ce bill passe. Après l'adoption définitive de l'ensemble le titre est voté. Et il est écrit en français à la suite du texte : « Que le bill soit baillé aux seigneurs » c'est-à-dire transmis à la Chambre des Lords.

Ainsi la méthode de travail de la Chambre des Communes est toute différente de celle de la Chambre des Députés française. Les conséquences de cette opposition se manifesteront à l'examen des critiques formulées contre le fonctionnement de notre régime parlementaire. Mais il est un point qu'il est nécessaire d'éclaircir immédiatement parce qu'il a un caractère tout particulier, nous voulons parler de la loi de finances.

C'est, en France comme en Angleterre, le gouvernement qui prépare le budget ; mais, alors qu'en Angleterre l'initiative financière appartient exclusivement au ministère, elle constitue chez nous une prérogative que tout membre du parlement pourrait exercer. La couronne doit d'abord présenter le projet de budget à la Chambre des Communes, et celle-ci a une sorte de prépondérance à cet égard sur la Chambre des Lords. En France, la loi veut qu'en cette matière, la Chambre des Députés soit saisie la première des dispositions budgétaires, mais elle entend simplement régler l'ordre de la procédure. Les droits du Sénat sont, en réalité, les mêmes que ceux de l'autre assemblée. Si ce n'est pas une règle formelle, du moins est-il d'usage, au parlement britannique, que le budget soit présenté dans le premier mois de la session ordinaire, de plus, l'année financière finit le 31 mars. De là vient que la loi de finance qu'on discute au mois de février est celle qui

sera applicable le mois d'avril suivant. C'est un résultat heureux qu'il est impossible d'obtenir en France. D'autre part, la pratique anglaise est d'une procédure beaucoup plus rapide que la nôtre. Cela résulte d'abord de ce principe, inconnu de nos constitutions, qu'il faut distinguer entre les dépenses permanentes et les dépenses accidentelles. Les premières ne sont pas l'objet d'un vote annuel. Les crédits que la force des choses ramène chaque année, ont paru devoir être accordés une fois pour toutes. Il n'y a aucune nécessité d'y revenir tous les 12 mois. La plupart des impôts sont, en Grande-Bretagne, perçus en vertu de lois permanentes. Il n'y a rien qui ressemble en Angleterre à notre commission du budget. La Chambre des Communes se forme, pour l'examen des lois de finances en deux comités, celui des subsides qui discute le chiffre des dépenses, celui des voies et moyens chargé d'appliquer les recettes aux dépenses. Quand tous deux ont accompli leur tâche, intervient le bill d'appropriation, qui établit l'harmonie entre ces deux ordres de travaux. Enfin, la différence capitale entre les deux systèmes est que le parlement ne peut, en Angleterre, augmenter le chiffre des dépenses proposé par le gouvernement au lieu qu'en France c'est le principe opposé qui prévaut.

TROISIÈME PARTIE

DES CRITIQUES FORMULÉES CONTRE LE RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE des DÉPUTÉS FRANÇAISE

Comme tous les systèmes de droit constitutionnel, comme tous les systèmes en général, celui du gouvernement parlementaire a ses adversaires et ses partisans. Nous ne nous sommes pas proposé pour tâche d'intervenir dans cette discussion, nous n'avons voulu traiter ni des avantages ni des inconvénients du régime parlementaire. Mais en le voyant, dans deux pays voisins, l'Angleterre et la France, fonctionner d'une manière si différente, donner des résultats tellement inégaux, nous avons voulu, comme nous l'avons indiqué dans notre introduction, savoir pourquoi les deux nations ne se trouvaient pas également bien des mêmes principes de gouvernement. A cette question de nombreux publicistes ont répondu par avance en signalant les déficiences du règlement intérieur de notre Chambre des Députés. La plupart proposent des remèdes au mal

qu'ils dénoncent. Cela explique qu'ils mettent quelque complaisance à exposer leurs critiques, la tendance naturelle d'un promoteur de réforme étant d'en faire valoir la nécessité. Nous n'avons pas voulu, cependant, atténuer ces critiques, et nous les rapportons aussi impartialement que possible.

Elles peuvent se diviser en deux groupes principaux : celles qui veulent mettre en lumière l'insuffisance et l'imperfection du travail législatif, et celles qui portent sur le fonctionnement du régime parlementaire, en ce qui regarde les rapports du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Nous avons donc deux chapitres :

1^o Critiques qui tendent à expliquer l'imperfection de notre œuvre législative contemporaine.

2^o Critiques qui tendent à expliquer l'instabilité gouvernementale.

Le premier chapitre lui-même peut se diviser objectivement en deux sections :

SECTION I. — De l'improductivité législative contemporaine.

SECTION II. — De l'imperfection des textes législatifs contemporains.

CHAPITRE PREMIER

SECTION I

L'état des mœurs parlementaires, la mauvaise méthode de travail, tels sont les deux grands ordres de considérations qu'on fait valoir pour expliquer la lenteur à notre procédure législative. Les auteurs insistent plus particulièrement sur le premier point, les membres du parlement sur le second (1). Les uns et les autres ont examiné la question sous des faces diverses et ainsi il nous sera permis de diviser notre étude en un certain nombre de paragraphes, répondant chacun à la recherche d'une des causes secondaires découlant des deux causes principales que nous venons d'indiquer, c'est-à-dire, la manière dont s'exerce l'initiative parlementaire et les défauts de la procédure d'élaboration des lois.

(1) G. GRAUX. — La Révision du Règlement de la Chambre. *Rev. pol. et parl.*, 1898, 2^e v., p. 547.

I

Manière dont s'exerce l'initiative parlementaire

L'abus de l'initiative parlementaire se traduit non pas seulement par un encombrement de propositions de lois, mais aussi par l'excès du nombre des interpellations, par la fréquence des crises ministérielles ; elle engendre l'incohérence des travaux de la Chambre, l'obstruction législative, la prédominance dans les discussions, du point de vue politique. D'où six questions voisines mais distinctes :

- 1^o Des abus de l'initiative proprement dite ;
- 2^o De l'abus des interpellations ;
- 3^o De l'obstruction des minorités ;
- 4^o De la fréquence des crises ministérielles ;
- 5^o De l'incohérence des travaux de la Chambre ;
- 6^o De la prédominance, dans les discussions, du point de vue politique.

§ 1^{er}. — **Des abus de l'initiative parlementaire** (1).

Il y a eu (2) dans les deux dernières législatures, soit de 1889 à avril 1898, pour un nombre de 1179 séances, 1985 propositions déposées sur le bureau de la Chambre, c'est-à-dire plus de trois par deux séances. On con-

(1) Th. FERNEUIL. — La Réforme parlementaire, par la révision du règlement de la Chambre. *Rev. pol. et parl.*, 1894, 1^{er} vol., p. 18 et s.

L. MICHON. — L'initiative parlementaire en matière financière. *Rev. de droit public*, 1898, 2^e v., p. 194.

(2) Ch. LARCHER. — L'initiative parlementaire pendant la 6^e législature. *Rev. pol. et parl.*, 1898, 2^e v., p. 590.

V. aussi même rev., même ann., 3^e v., p. 67.

çoit que cette assemblée ne puisse aisément suffire à un travail aussi considérable. En embrassant une tâche au-dessus de ses forces, elle se condamne elle-même à perdre en des discussions stériles un temps précieux. Trop de projets se présentent à la fois pour que tous aient chance d'aboutir. C'est ce que démontrent encore les tableaux officiels (1). Sur les 1985 propositions présentées durant les deux dernières législatures, 316 seulement ont pu être transmises au Sénat. Ce qui fait bien voir, dit M. Larcher (2) que « la surabondance des propositions est pour beaucoup dans la lenteur et dans l'imperfection du travail législatif et dans les inconvénients de la caducité, c'est que, plus nombreux sont les textes proposés, plus est mince relativement le nombre des transmissions au Sénat. Tandis que, de la cinquième à la sixième législature, le chiffre des dépôts sur le bureau de la Chambre passait de 873 à 1112, le pour cent des propositions arrivant à un vote définitif restait à peu près stationnaire, alors qu'une législature plus longue aurait dû permettre l'élaboration d'un bien plus grand nombre de textes. »

Et, vraiment, si perfectionnée que l'on suppose une machine législative, elle ne saurait, à notre sens, suffire jamais à élaborer convenablement un pareil nombre de textes. Après des études plus ou moins approfondies, la plupart d'entre eux ont l'inéluctable destin de sombrer dans le néant au jour où finit la législature.

Il n'y a pas, d'ailleurs que les propositions de loi formulées sous forme principale qui causent ces regrettables lenteurs. Les amendements, les motions, les

(1) Ch: LARCHER, *op. cit.* — eod. loc.

(2) Id., p. 592.

résolutions, tous produits plus ou moins à l'improviste, apportent également de nombreuses entraves. Ils sont le prétexte d'interminables discours ; ils transforment, selon l'expression de M. Boudenoot (1), « le vote d'une loi quelconque en un problème sinon impossible, du moins des plus longs, des plus pénibles et des plus difficiles à résoudre ».

L'abus de l'initiative parlementaire se manifeste encore d'une manière plus sensible en matière budgétaire. Quand est ouverte la discussion des lois de finances, de nombreux députés ne manquent pas d'intervenir à de multiples reprises. La plupart du temps, c'est pour formuler des propositions qui ne sont pas dictées par l'unique souci de l'intérêt public, mais par des considérations diverses qui ne devraient pas entrer en compte à cette occasion. Les rapporteurs du budget se sont élevés plusieurs fois contre de telles pratiques qui ont le double résultat d'entraver la marche des débats et d'ajourner certaines réformes fiscales. Il arrive, en effet, que la contradiction des initiatives diverses empêche d'aboutir certaines réformes qu'on aurait voulu réaliser par voie budgétaire.

§ 2. — De l'abus des interpellations.

La question et l'interpellation sont deux moyens mis à la disposition des représentants de la nation pour contrôler les actes du gouvernement. Mais il se trouve que l'usage de ces deux prérogatives a dégénéré en un

(1) L. BOUDENOOT. — 2 points du program. républ. aux élect. législ. *Rev. pol. et parl.*, 1898, 1^{er} vol., p. 488.

abus constaté par tout le monde (1). Il s'est produit, dans la dernière législature, 115 questions et 291 interpellations. C'est, à la vérité, le droit de chacun d'interpeller quand il lui plaît, mais, quand ce droit est exercé d'une manière abusive, la Chambre n'est, pour ainsi dire, plus maîtresse de son temps. La fixation de l'ordre du jour n'est qu'une procédure illusoire. Les moments qui devraient être consacrés aux travaux législatifs sont pris par des discussions irritantes et stériles.

Le mal s'est à ce point fait sentir qu'à la tribune même, certains parlementaires n'ont pas hésité à le dénoncer. C'est ainsi que M. Deschanel disait récemment : « C'est une singulière façon de comprendre le régime parlementaire que de passer ainsi tout notre temps à interpeller le gouvernement. » (2).

§ 3. — De l'obstruction des minorités (3).

L'obstruction peut paraître, dans certains cas, une arme légitime aux mains des minorités. Elle peut empê-

(1) Ch. LARCHER. — L'initiative parlementaire pendant la 6^e législature. *Rev. pol. et parl.*, 1898, 2^e vol., p. 587.

Ch. FERNEUIL. — La réforme parlementaire. *Rev. pol. et parl.*, t. I, 1894, p. 19.

ESMEIN. — Éléments de droit constitutionnel, p. 784.

BOUDENOOT. — Op. cit., *Rev. pol. et parl.*, 1898, 1^{er} vol., p. 487.

SPELLER. — Quatorze mois de législature. *Rev. pol. et parl.*, 1895, 1^{er} v., p. 5.

(2) Discours de M. DESCHANEL. — *Journal Officiel. Débats parl.*, Ch. d. D., s. 12 mars, 1894, p. 507.

(3) André LEBON. — La Réf. parlementaire. *Rev. politiq. et parlementaire*, 1894, 2^e v., p. 222 et s.

LARCHER. — Op. cit. *Rev. politiq. et parlementaire*, 1898, 2^e v., p. 597.

L. BOUDENOOT. — Op. cit. *Rev. pol. et parlementaire*, 1898, 1^{er} vol., p. 487.

cher le débat de dégénérer en une discussion de pure forme. Elle permet à l'opposition d'exposer ses idées et ses vues; elle permet aussi à l'opinion de s'éclairer dans une certaine mesure. On ne saurait donc la proscrire comme une pratique absolument détestable. Mais, relativement à la question qui nous occupe, on est bien obligé de convenir qu'elle est une des entraves les plus considérables à la production législative. Malgré toute la bonne volonté dont une opposition peut se montrer animée, en dépit de toutes preuves d'intelligence qu'elle puisse donner, raisonnablement, on ne saurait lui permettre de faire un usage constant de procédés aussi étrangers à la conduite normale des débats. Et, cependant, en France, rien ne s'oppose à ce qu'ils soient mis en action d'une manière absolument immodérée. Il est permis à chaque député, sur tout projet comme sur toute proposition, de multiplier les amendements, les contre-projets, les articles additionnels, les motions incidentes, les scrutins, voire les rédactions nouvelles. Et, dans la dernière législature, l'opposition n'a pas manqué de se servir d'une tactique aussi aisée. C'est ainsi que la loi sur les menées anarchistes, du 28 juillet 1894 n'a été votée qu'au bout de quatorze séances, après quatre-vingt amendements, contre-projets et dispositions additionnelles (1). La discussion du projet de loi sur les sucres occupa la grande partie des mois de janvier et février 1897, et fut entravée par le dépôt de 44 amendements. Il fallut du 25 mai au 1^{er} juillet 1897 pour admettre le renouvellement du privilège de la Banque de France. Ce résultat fut atteint

(1) V. sur les débats de ce projet. A. LEBON, *Rev. pol. et parl.*, t. 2., p. 228, 229.

seulement après le rejet de cinquante amendements ou propositions de résolution. Encore ces interventions n'avaient-elle trait que d'une manière fort indirecte à la loi qu'il s'agissait de voter. C'étaient des contre-projets sur le crédit agricole, sur les incompatibilités parlementaires, sur les assurances agricoles, sur les retraites ouvrières, sur les syndicats ouvriers, même sur les monts-de-piété et sur l'organisation des services d'épizootie. Les auteurs d'amendements qui venaient de voir repousser leurs motions, ne se tenaient d'ailleurs pas pour battus, ils la représentaient sous une forme nouvelle, Ils se contentaient de modifier légèrement le texte. Une première motion sur le contrat passé avec la Banque, en prévision de la guerre, n'ayant pas été adoptée, une seconde fut présentée sur la mise à la disposition de l'Etat de l'encaisse de la Banque en cas de guerre. Celle-ci ayant subi le même sort, une troisième fut déposée sur les ressources que la Banque doit fournir en cas de mobilisation générale, puis une quatrième sur les pouvoirs de la Banque, du Conseil de régence et du gouvernement en cas de mobilisation et pendant les opérations militaires.

L'exemple le plus topique qu'on puisse citer des effets de l'obstruction, relativement aux lenteurs législatives est fourni par les lois de finances. La discussion du budget se trouve de ce chef indéfiniment retardée. Il y a eu, au budget de 1895, 371 amendements, à celui de 1896, 145 ; à celui de 1897, 406 ; à celui de 1898, 547.

§ 4. — De la fréquence des crises ministérielles (1).

C'est un principe que les chambres ne siègent pas, quand il y a vacance du gouvernement, lorsque les ministres ont été renversés et que leurs successeurs n'ont pas été nommés. Or, on sait que les crises ministérielles sont très fréquentes et que quelques-unes présentent à se résoudre des difficultés considérables. Autant de jours qui séparent la chute d'un cabinet de l'avènement d'un nouveau ministère, autant de jours d'inaction législative. Mais la grande perte de temps n'est pas là. L'avis du gouvernement change naturellement sur beaucoup de points avec les hommes qui le composent. C'est une raison, pour les commissions, de modifier les textes qu'elles avaient élaborés. Les lois qui allaient venir en discussion devant la Chambre, se trouvent ainsi rejetées à une date incertaine, et lorsque tout aura été remis au point, elles tomberont peut-être dans une seconde aventure du même genre.

§ 5. — De l'incohérence des travaux de la Chambre (2)

L'ordre des travaux de la Chambre n'est réglé qu'en apparence. Il y a bien un ordre du jour, mais celui-ci est voté à la fin de chaque séance, lorsque beaucoup de députés sont partis, au milieu de l'inattention générale et comme une formalité sans importance. A la séance suivante, on n'en tiendra, la plupart du temps, aucun

(1) A. LEBON. — La Réforme parlementaire. *Revue politique et parlementaire*, 1894, 2^e vol., p. 232.

(2) George GRAUX. — La Révision du règlement de la Chambre. *Revue politique et parlementaire*, 1892, 2^e vol., p. 551.

compte. Voici, à cet égard, ce qu'écrivait M. Poincaré (1) :

« La séance est ouverte. Le président annonce, suivant l'expression réglementaire « le projet dont l'ordre du jour appelle la discussion ». L'ordre du jour « appelle » le budget ; il l'appelle vainement. La Chambre répond par un impromptu. Une fantaisie a traversé, avec un bourdonnement d'ailes, un cerveau parlementaire ; un député a demandé la parole. C'est son droit. Il dépose une proposition de loi. C'est son droit. Il réclame l'urgence et la discussion immédiate. C'est son droit. Il lit l'exposé des motifs. C'est son droit. Le gouvernement est sommé de donner son avis. Il ignore ce dont il s'agit. Le scrutin est ouvert. Les députés courent à leurs pupitres. « Qu'est-ce que c'est ? Sur quoi vote-t-on ? » Le scrutin est clos, le président fait connaître le résultat du dépouillement et rappelle le budget oublié ; sa voix trouve enfin un écho tardif. Sur le chapitre auquel on est resté la veille, quatre amendements ont été déposés, dont deux au début de la séance. Ni le gouvernement, ni la commission ne sont prévenus. On discute, on se dispute, on vote ; les crédits sont augmentés ».

§ 6. — De la prédominance du point de vue politique dans les discussions (2)

Quand une réforme est proposée, on ne s'enquiert pas uniquement de son utilité et de son opportunité. On

(1) Raymond POINCARÉ. — Vues politiques. *Revue de Paris*, 5^e année, 2 ; 1898 ; mars, avril, p. 642.

(2) J. SIMON. — Le Régime parlementaire en 1894. *Rev. pol. et parl.*, 1894, 1^{er} vol., p. 12.

examine avant tout quels sont les auteurs de la proposition, à quel parti politique ils appartiennent. Il suit de là que tous les groupes croient devoir donner leur sentiment. Des déclarations nombreuses se produisent donc, lesquelles n'ont d'effet que de perpétuer le débat.

De plus, et surtout, dans les bureaux, les nominations de commissaires se font en considération de l'opinion politique, plutôt que de la compétence. Il arrive de la sorte que des médiocrités l'emportent sur de véritables savants et l'on conçoit ainsi qu'il faille ou à des ignorants, ou à des gens peu versés dans la matière, un temps considérable pour étudier des questions que des spécialistes auraient mises au point très rapidement.

II

Défectuosités de la procédure d'élaboration des lois

En ce qui touche l'organisation proprement dite du travail parlementaire, un certain nombre de points sont aussi à examiner. Le règlement prête, en effet, le flanc à beaucoup de critiques qu'on peut distinguer en six catégories principales.

- 1° Existence inutile de la commission d'initiative ;
- 2° Système défectueux du recrutement des membres des commissions spéciales ;
- 3° Mauvais fonctionnement desdites commissions ;
- 4° Non impartition d'un délai pour le dépôt de leur rapport ;
- 5° Faculté illimitée de résistance du Sénat ;
- 6° Anéantissement des propositions en fin de législature.

§ I. — Existence inutile de la Commission d'initiative (1)

Les commissions d'initiative pourraient constituer un barrage excellent pour arrêter, au seuil de la procédure législative, les propositions mal venues, incomplètes ou insuffisamment étudiées. Mais les membres du parlement ont pris l'habitude de considérer d'ordinaire comme une simple politesse de conclure à la prise en considération. Les commissions d'initiative retiennent donc, pendant le même temps, les lois qui ont des chances d'aboutir et celles qui n'en ont aucune. Lorsqu'elles les prennent en considération, le vote favorable ne préjuge rien de la suite, il n'a aucune influence véritable, aucun caractère d'autorité. Le seul résultat obtenu, c'est d'avoir accru, sans utilité aucune, les délais de la procédure.

Ajoutons à cela que les commissions d'initiative se renouvellent chaque mois et, dit M. George Graux (2), à la fin de la législature, il en existe une quarantaine, composées de membres différents, « animées d'un esprit opposé, ayant chacune une jurisprudence spéciale. Quel travail peut-il sortir d'un pareil chaos ? »

(1) Rapport BERTRAND. — *Journ. officiel*, 1894. Doc. parl., *Journ. Officiel*, p. 815 et s.

LARCHER. — L'initiative parlementaire pendant la 6^e législature. *Rev. polit. et parlementaire*, 1898, 3^e v., p. 87.

(2) George GRAUX. — La Révision du Règlement de la Chambre. *Rev. polit. et parlementaire*, 1898, 2^e v., p. 550.

§ 2. — **Système défectueux de recrutement des membres des Commissions spéciales** (1)

Qui est-ce qui nomme les commissions ? Ce sont les bureaux. Or, les bureaux eux-mêmes sont constitués par voie de tirage au sort. Il peut donc arriver deux choses, d'abord qu'un bureau se trouve très riche en compétences, alors qu'un autre en sera totalement dépourvu ; ensuite que tel parti politique, ou tel groupement économique ait la majorité dans un nombre de bureaux hors de proportion avec ses forces numériques. Du premier fait naîtra cette conséquence que des commissaires seront nommés sans être spécialement qualifiés pour la mission qui leur est confiée et que d'autres, dont le concours aurait été précieux, ne seront pas élus. Le second pourra suffire à produire ce résultat qu'à priori, la commission sera d'une opinion différente de la Chambre elle-même.

Mais les choses ne se passent pas aussi simplement. Quand il s'agit d'élire une commission, une foule de considérations entrent en jeu. On se laisse guider par des motifs de courtoisie et quelquefois d'hostilité. L'inimitié ou la camaraderie ont, plus qu'il ne faudrait,

(1) Rapport de M. BERTRAND. — *Journ. Officiel*, 1894. *Doc. parl.*, p. 815 et s. (Ch. d. D.)

Discours de M. Pierre Richard. — *Journ. Officiel*, Ch. d. D., séance du 11 juin 1894, ses. ord., Déb. parl., p. 978.

Discours de M. A. Lebon. — *Id.*, p. 975.

Discours de M. Bourgeois, du Jura. — Chambre des Députés, séance du 12 mars 1894. *Journ. Officiel*, débats parlementaires. Ch. des Dép., 1894, p. 492 à 555.

A. LEBON. — La Réforme parlementaire. *Revue politique et parlementaire*, 1894, 2^e v., p. 230.

leur influence sur le vote. Il arrive qu'en présence de plusieurs candidats, on ne choisit pas celui qu'on préfère en réalité, mais un autre qu'on estime avoir plus de chances d'arriver et pour faire échec à un troisième qu'on craint de voir élire. C'est que, nommés tous les mois, ayant ainsi une durée absolument éphémère, les bureaux ne constituent pas un corps ayant une vie propre. On se désintéresse de leurs travaux, on n'assiste que rarement à leurs séances et beaucoup de députés donnent en passant leur voix à un commissaire, sans y attacher d'importance spéciale.

Quoiqu'il en soit, et en admettant que des considérations étrangères au bon établissement de la loi n'influent pas sur le vote, voici ce qui se passera dans beaucoup de cas : une proposition de loi se présente sur une matière donnée. Il s'agit de nommer, pour son examen, une commission de onze membres. Le bureau A n'est pas embarrassé ; il a jusqu'à cinq candidats compétents en la matière. Il nomme celui qu'il lui plaît. Mais c'est dire qu'il écarte les quatre autres. Et, d'autre part, le bureau B est obligé de nommer, faute d'autre, un commissaire qui n'a pas fait d'études spéciales sur la question, qui aura besoin de se mettre au courant, qui, quelquefois même, n'y entendra que difficilement quelque chose.

La Chambre avait adopté, durant la dernière législature, une disposition aux termes de laquelle nul ne pourrait faire partie de plus de deux grandes commissions à la fois. Mais cet article 27 du règlement est demeuré lettre morte. En réalité, ce sont toujours les mêmes qui sont élus. Ils font non seulement partie de deux ou trois grandes commissions, mais en même temps à sept ou huit autres moins importantes. Quel-

quefois un grand nombre se réunissent le même jour et presque à la même heure. Est-il donc possible que des députés tant de fois commissaires assistent simultanément à tant de commissions et donnent un temps suffisant à tant de travaux divers ? D'un autre côté, il y a des compétences certaines qui demeurent inactives.

On pourrait objecter que cela est inévitable, la Chambre ne pouvant raisonnablement nommer des commissaires en opposition de sentiment avec elle. Mais c'est précisément ce qui se produit. D'abord, les bureaux, formés par le hasard, ne sont pas l'image exacte de la majorité de la Chambre, puis les commissaires « ne sont pas l'expression exacte de la majorité de leur bureau, et le commissaire est peu certain lui-même de connaître parfaitement le vœu de son bureau sur les diverses parties de la loi en discussion » (1). Il est, ajoute M. Bourgeois (2), un autre inconvénient, c'est que le système actuel ne fait pas une place suffisante aux modestes, aux timides, à ceux qui, bien que très sérieux et très capables n'aiment pas à se mettre en avant.

« Que voit-on dans un grand nombre de bureaux ? Que des collègues actifs, entreprenants, tenant par cette raison même le devant du théâtre, toujours au feu de la rampe, déterminent le plus souvent le choix du commissaire, la désignation de tel ou tel collègue ; les autres les timides, espèrent toujours que demain, lors d'une nouvelle élection de commissaires, ils trouveront leur

(1) DUPIN, cité par L. Bourgeois. — *Journal Officiel*. Débats parlementaires, Ch. des Dép., séance 3 fév. 1890, p. 173 et s.

(2) Discours de M. L. BOURGEOIS. — *Journal officiel*. Débats parlementaires Ch. des Dép., séance 3 fév. 1890, p. 173 et s.

place. Ils attendent indéfiniment, si bien que, si on faisait la statistique des membres de la dernière Chambre qui ont fait partie des différentes commissions, on constaterait qu'il en est un certain nombre dont les élections de commissaire se comptent par de très nombreuses unités, tandis que beaucoup d'autres n'en ont obtenu aucune ».

De tout cela se dégage une triple constatation :

1^o Des commissaires incompetents sont maintes fois élus, alors qu'on se passe des services d'hommes vraiment versés dans la matière.

2^o L'art. 27 du règlement n'est pas respecté et des députés font partie simultanément d'un grand nombre de commissions.

3^o Les commissions ne sont pas toujours en communion d'idées avec la Chambre.

Voilà trois causes fécondes de délais et de lenteurs.

Si les propositions de loi ne sont pas examinées par des hommes spéciaux, nombreux à la Chambre, mais que le vote des bureaux n'a pas favorisés ; si, au contraire, elles sont soumises à l'étude de gens qui ne sont pas versés en la matière, on conçoit aisément qu'il faille un temps très long pour mettre le travail au point.

Si les commissaires ont à répartir leur temps entre des commissions nombreuses, ils ne donneront évidemment à chacune qu'une somme de labeur peu considérable et nulle part la besogne n'avancera, comme on serait en droit de s'y attendre.

Si la commission a travaillé dans un sens pendant que la Chambre marchait dans l'autre, il y aura conflit lors du dépôt du rapport, il y aura rejet des conclusions

de la commission, tout sera nécessairement à recommencer.

Ce sont là trois sortes d'accidents qui arrivent tous les jours dans notre procédure parlementaire.

§ 3. — **Mauvais fonctionnement des commissions spéciales** ⁽¹⁾

En raison même du système défectueux de leur recrutement, les commissions spéciales fonctionnent d'une manière qui donne lieu, elle aussi, à de nombreuses critiques. Déjà, en 1836 (2), dans un rapport fait à la Chambre des Députés, M. Dupin s'exprimait ainsi : « Dans l'état actuel, les bureaux sont formés au hasard par la voie du sort. A peine si on a le temps de s'y reconnaître et de s'y compter. On s'y rend assez peu exactement, excepté dans quelques circonstances où l'insouciance est stimulée par la politique. On y discute rarement ; on s'y observe plutôt qu'on ne s'y abandonne. Il semble qu'on craigne de se trop laisser pénétrer et de se dépouiller prématurément de ses bonnes pensées ». Ce qui est vrai des bureaux l'est aussi des commissions qui en émanent. Celles-ci ont un désavantage de plus. D'ordinaire composées de onze membres et au maximum de trente-trois, ce petit nombre leur est une cause de faiblesse. Il ne s'attache pas à leurs délibérations une autorité suffisante. Généralement, l'écho ne s'en répand pas au dehors. Nul ne s'enquiert bien

(1) Georges GRAUX. — La Révision du Règlement de la Chambre. *Rev. politique et parlementaire*, 1898, 2^e v., p. 548.

Discours de M. L. BOURGEOIS. — *Journal Officiel*. Déb. parl., Ch. d. Dép., 1890, p. 173 et s. Séance 3 fév. 1890.

(2) *Journal Officiel*, 1890. — Débats parlementaires, p. 175. Discours de M. L. Bourgeois, séance 3 fév. 1890.

sérieusement de l'état de leurs travaux et, quelquefois, leur avis n'est connu que par le dépôt du rapport en séance publique. De la sorte, si cet avis n'est pas conforme à celui de la Chambre, le conflit n'en est que plus aigu et les transactions moins aisées.

La pratique de nommer une commission spéciale à chaque proposition de loi a d'ailleurs ses inconvénients propres. Il est arrivé que deux commissions, saisies de deux projets ayant à peu près le même objet, ont conclu d'une manière contradictoire et sont venues déposer à la Chambre des rapports qui préconisaient des dispositions législatives absolument opposées.

Un exemple fera saisir le vice du système. Quand on a voulu élaborer le code rural, on en avait disjoint certaines dispositions relatives à la chasse et nommé une commission spéciale pour l'étude de ces dernières. La commission du projet principal, celle du code rural, fit voter la loi. Quant à la commission de la chasse, elle ne déposa son rapport qu'au moment où la législature allait expirer. Ainsi, des deux, c'est celle à qui incombait le travail le plus considérable qui l'avait mis au jour, et les faits permettent de formuler cette appréciation : si, au lieu de nommer deux commissions, on n'en avait nommé qu'une, la besogne eût été entièrement accomplie au lieu de demeurer inachevée.

§ 4. — **Non impartition d'un délai pour le dépôt du rapport des commissions** (1).

Les commissions sont entièrement libres de choisir le moment du dépôt de leur rapport. On a voulu voir

(1) Rapport de M. Bertrand. — *Journal Officiel*, 1894. Documents parlementaires, p. 815 et s.

une lacune regrettable dans le silence du règlement à cet égard. C'est, dit-on, une cause évidente de lenteur. Les commissions, que rien ne presse, s'endorment dans l'inaction et voilà comment on peut expliquer que certaines n'aient jamais déposé leur rapport. Mais, en sens inverse, on a fait observer que les éléments manquaient pour établir un délai fixe, qu'en effet, il est des propositions qui demandent un examen incomparablement plus long que certaines autres, qu'ainsi la détermination d'un temps limité pourrait avoir, en certains cas, des inconvénients pour la bonne confection de la loi. Aussi n'insiste-t-on que modérément sur cet ordre de critiques.

§ 5. — **Faculté illimitée de résistance du Sénat.**

C'est une doctrine constitutionnelle (1), soutenue à certaines heures par des hommes politiques éminents, qu'il ne doit y avoir qu'une assemblée législative. Nous n'avons pas à examiner le bien ou le mal fondé de ces assertions qui ne touchent pas seulement au fonctionnement du système parlementaire, mais au fond du régime lui-même.

D'autres (2) se sont contentés de critiquer les attributions respectives des deux Chambres. Ils se sont attachés à démontrer que le Sénat avait, en définitive, la prépondérance et que cette assemblée, issue du suffrage restreint, était maîtresse d'arrêter toujours les réformes

(1) Chambre des Députés, séance du 15 mars 1894, discours de M. Naquet. *Journal Officiel*, 1894, p. 495, débats parlementaires.

(2) Discours de M. Bourgeois, du Jura. *Journal Officiel*, débats parlementaires, 1894, Ch. d. Dép. p. 494.

voquées par la Chambre des Députés. Ce n'est pas afin qu'elles s'annulent réciproquement qu'on a constitué deux chambres, et c'est pourtant ce qui arrive. On fait remarquer qu'en Angleterre, il en est tout autrement. Après dissolution de la Chambre des Communes et, lorsque le pays s'est prononcé contre la Chambre des Lords, le conflit peut toujours être résolu par la nomination d'une fournée de pairs. En France, rien d'analogue. Il n'y a pas de raison pour qu'une loi ne demeure perpétuellement arrêtée par la seule volonté du Sénat. N'est-ce pas une singulière situation pour les candidats au mandat de député, qui annoncent à leurs électeurs des réformes : ils ne sont pas maîtres de tenir leurs promesses, car, quelque bonne volonté qu'ils y mettent, le Sénat peut toujours opposer son veto.

Cependant on fait valoir, en sens inverse (1), des considérations très fortes. C'est une chose que l'expérience nous a apprise à redouter que la dictature d'une assemblée. Ensuite, les arguments qu'on invoque ne sont pas aussi préremptoirs qu'il y paraît au premier abord. En premier lieu, l'exemple de l'Angleterre ne peut être cité, puisqu'il n'y a aucune assimilation possible à faire, au point de vue de l'origine, entre le Sénat et la Chambre des Lords. Le Sénat est élu sans doute par un système particulier de scrutin, mais il n'en est pas moins une émanation du suffrage universel. On ne comprend pas bien pourquoi, de deux assemblées issues de la volonté nationale, l'une aurait des prérogatives moindres que l'autre. On se plaint que les réformes peuvent être arrêtées par le Sénat. Mais c'est précisément sa

(1) Discours de M. Coudreuse. Id.

raison d'être de s'opposer au vote, peut-être irréfléchi, de lois prématurées. S'il est vrai qu'il puisse empêcher d'aboutir d'heureuses innovations, on accordera que, réciproquement, il peut en faire échouer de fort mauvaises. Enfin, il est inexact de dire que sa faculté de résistance soit absolument illimitée. Si le sentiment unanime du pays réclamait une réforme, si la Chambre des Députés la votait à plusieurs reprises, et dans des législatures différentes, dans le fait, le Sénat serait obligé de s'incliner. Son système de recrutement est tel que sa majorité ne peut être brusquement changée, mais elle peut se déplacer à la longue, même sans qu'on suppose un laps de temps très considérable.

§. 6 — **Anéantissement des propositions en fin de législature** ⁽¹⁾.

Autrefois, toute proposition de loi qui n'avait pas été définitivement votée par les deux chambres devenait caduque par l'expiration des pouvoirs de la Chambre des Députés. A présent, celles qui ont été transmises au Sénat échappent à cet anéantissement. Il n'en est pas moins vrai qu'un nombre énorme est encore frappé de cette caducité. C'est une somme de travail considérable qui est ainsi inutilisée.

SECTION II

Quoique les dernières années aient vu s'introduire dans nos lois des textes regrettables, la plupart contiennent pourtant des réformes utiles. Mais, les défauts

(1) L'Initiative parlementaire pendant la 6^e Législature. *Revue politique et parlementaire*, 1898, 2^e vol., p. 591.

de rédaction, l'impropriété de terminologie, le manque de coordination avec la législation existante, l'absence de méthode dans l'ordonnancement des matières, sont des vices communs à tous. Ce qui le démontre le mieux, c'est l'exemple de ces lois récemment votées qui ont dû subir déjà une ou plusieurs retouches. Ainsi, la loi du 29 juin 1894, sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs, a été modifiée par une loi du 19 décembre 1894, d'initiative gouvernementale et par une loi du 16 juillet 1896, ensuite de la proposition Basly, déposée le 21 décembre 1895 (1).

Quelles sont donc les causes qui engendrent ces défauts divers et constants de nos lois contemporaines ? Comment se fait-il que le principe en soit quelquefois contestable et la forme souvent mauvaise ? D'où vient qu'il n'y a pas de concordance avec la législation antérieure ? Toutes les raisons que nous avons énumérées plus haut de la lenteur législative retrouvent ici plus ou moins leur empire. Ce qui touche à la rapidité du travail, aux conditions de durée dans lesquelles il s'accomplit n'est pas sans atteindre sa perfection même, n'est pas sans influencer sur le résultat. Mais il nous faut à présent insister sur un certain nombre de points qui sont les suivants :

1^o Tâche considérable qui incombe au parlement.

2^o Système électif défectueux des membres de la Chambre et trop grand nombre de députés.

3^o Insuffisance du rouage de la commission d'initiative.

(1) V., sur les défauts de nos textes législatifs, Ch. LARCHER : L'Initiative parlementaire pendant la 6^e législature. *Revue politique et parlementaire*, 1898, 1^{er} v. p. 32 et suiv. ; p. 587 et suiv.

4^o Eparpillément de la besogne parlementaire dans les commissions spéciales et inégale répartition du travail entre les députés.

5^o Prépondérance de la politique de groupes et motifs étrangers à l'intérêt public qui dominent la discussion.

6^o Absence de réglementation de l'initiative parlementaire et votes de surprise qui en résultent.

§ 1. — Tâche considérable qui incombe au Parlement.

Les parlements ont peu à peu absorbé toutes les fonctions qui, autrefois, étaient dévolues à des autorités diverses. Nous en sommes arrivés à un point de centralisation tellement extrême que toute la vie nationale repose sur les assemblées délibérantes. Non seulement l'accroissement d'intensité de l'existence moderne nécessite une activité législative plus considérable, mais encore, les Chambres se sont emparées d'une foule de prérogatives qui devraient rationnellement appartenir au pouvoir exécutif. Non contentes de légiférer avec une légèreté que nous avons pu constater, non satisfaites d'exercer avec un excès évident leur droit de contrôle, elles veulent descendre dans le détail de la réglementation. Et, inversement, s'il était autrefois des hommes qui pouvaient avoir une compétence presque universelle, aujourd'hui, l'état des sciences et le progrès de la civilisation sont tels, que nul ne peut embrasser le vaste champ des connaissances humaines, que chacun est obligé de se confiner dans le domaine d'une étude spéciale.

Nous nous trouvons ainsi en présence de deux phénomènes : d'une part, les questions dont les Chambres

peuvent avoir à s'occuper sont infiniment plus diverses que jadis ; d'autre part, les lumières de chaque membre portent sur une moindre étendue. Pour que les lois fussent élaborées avec toutes les garanties nécessaires, il faudrait que des hommes spécialement compétents en la matière fussent distingués pour en préparer la rédaction. Or, est-il possible qu'une chambre comprenne à la fois assez, pour suffire à sa tâche, des politiques et des savants, des administrateurs et des artistes, des industriels et des légistes, des agriculteurs et des financiers, des économistes et des philosophes, des littérateurs et des militaires ? Ce sont les mêmes hommes qui seront chargés de contrôler l'administration des plus infimes agents de l'Etat et d'étudier les grandes réformes sociales ; ce sont les mêmes qui donneront leur sentiment sur les projets de travaux publics et sur les marchés de fournitures, et qui auront à se prononcer sur la conduite des affaires étrangères ou sur l'opportunité d'un mouvement judiciaire. « Réunissez, dit M. Prins, ce qu'il y a dans un pays de sagesse, de raison, d'honneur, de savoir, de modération, de fermeté et de patriotisme, et vous arriverez à peine à la moyenne des qualités nécessaires à un parlement moderne » (1).

On ne saurait demander aux institutions plus que les forces humaines ne peuvent donner. Avec l'organisation actuelle, la tâche qui incombe au parlement est vraiment beaucoup trop lourde pour qu'elle soit parfaitement accomplie en toutes ses parties.

(1) A. PRINS. — *La Démocratie et le Régime parlementaire*, p. 15 et suiv.

§ 2. — **Système électif défectueux (1) et trop grand nombre des députés.**

Après avoir énuméré toutes les qualités nécessaires à un bon travail des assemblées législatives, M. Prins s'attache à démontrer qu'elles font précisément défaut aux élus des parlements modernes. Ces parlements ne sont, selon lui, autre chose que des clubs recrutés au hasard des circonstances les plus fortuites. L'assemblée émane, en effet, de circonscriptions électorales arbitrairement délimitées et chaque élu n'est pas même le représentant d'une de ces circonscriptions. Il est investi d'une majorité se décomposant elle-même en une infinité de groupes divers coalisés pour la circonstance. Dans ces conditions, le député ne peut évidemment connaître les aspirations de sa circonscription. Ses électeurs ont des intérêts divers, opposés même. Ce sont les vicissitudes de la politique qui les ont groupés ; on ne saurait dégager de leur réunion fortuite une pensée collective, une volonté qui leur soit commune à tous. Ce qui guidera le représentant dans ses actes comme dans ses votes, c'est l'unique souci de ne mécontenter aucune de ces fractions, étrangères les unes aux autres, au groupement desquelles il doit son mandat. Ce qui pourrait nuire davantage à sa réélection, ce serait de proposer une réforme utile, parce qu'elle heurtera toujours les préjugés, sinon les intérêts de quelques-uns et que ceux-ci se détacheront de la coalition.

(1) Ad. PRINS. — *La démocratie et le régime parlementaire*, p. 19 et suivantes.

En un mot, on ne tient aucun compte dans le système électif, des groupements et des besoins sociaux. Et ce système engendre cette conséquence que la victoire demeure nécessairement, non pas au plus capable, homme spécialisé et qui se meut généralement dans une sphère restreinte, mais au plus influent, préoccupé davantage du soin de ses relations. « La politique devient de plus en plus une bataille entre des coteries, et, dans cette mêlée, les intérêts primordiaux comptent pour peu de chose. Exiger du député élu dans de telles conditions qu'il soit le gardien vigilant des grands intérêts populaires, c'est exiger l'impossible. Il est même en droit de ne pas connaître ses mandants. Un député de Marseille peut habiter Paris ; un député de Furnes vivre à Bruxelles. L'élu n'est tenu qu'à une obligation de fidélité au parti qui le nomme » (1).

Cette critique, ingénieusement présentée, a pour base l'idée de représentation des groupements sociaux. Ce n'est pas ici le lieu de discuter cette conception, mais il doit être formulé quelques réserves sur la vivacité des reproches adressés par M. Prins au système actuel et sur l'absolu de ses conclusions.

S'il est nécessaire, pour la bonne confection des lois, que les députés soient bien choisis, il faut également que leur réunion ne constitue pas un ensemble mauvais. Et ce résultat ne serait pas atteint, encore que le premier aurait été certainement obtenu. De même que, chimiquement, la combinaison de deux corps en donne un troisième dont les propriétés sont différentes, de même un certain nombre d'hommes réunis donnent un

(1) Ad. PRINS. — *La démocratie et le régime parlementaire*, p. 20 et 21.

groupe qui a des qualités, des idées et des sentiments autres que ceux des individus qui le composent. Il y a longtemps qu'on a remarqué que la foule a, en quelque sorte, une âme qui lui est propre. Elle agit comme un corps compact et non comme un ensemble où chacun conserve sa personnalité. Toute émotion qui y tombe, immédiatement se répercute et s'amplifie; toute expression y est violente, tout acte sans mesure. Rien n'égale sa susceptibilité, son irritabilité, sinon la rapidité avec laquelle elle exécute les résolutions les plus folles et les plus absurdes. Dans un tel milieu, nul ne sait jamais qui a donné l'impulsion; nous pouvons constater les faits, mais nous ne saurions juger des causes. Il n'est pas besoin de grands discours pour porter la foule aux dernières extrémités : un simple soupçon émis à propos se transforme aussitôt en une certitude, excite la haine, les passions, le fanatisme, déchaîne les tempêtes (1).

Ce phénomène tient à deux causes, à deux besoins en apparence contradictoires, celui d'imitation, et celui d'affirmer sa personnalité (2). Quand une foule se trouve réunie, c'est que le même motif a conduit un certain nombre d'individus dans le même endroit et que ce nombre s'est accru de beaucoup plus de curieux qui se sont arrêtés là parce que d'autres y stationnaient. Si quelqu'un des premiers arrivants se met à pousser des imprécations ou des cris, il est aussitôt imité par ceux

(1) V. G. TARDE. — Foules et sectes au point de vue criminel. *Revue des Deux-Mondes*, troisième période, t. 120, nov. 1893, p. 348 et s.

(2) V. G. VALBERT. — La Théorie d'un positiviste italien sur les foules criminelles. *Revue des Deux-Mondes*, troisième période, t. 114, nov. 1892, p. 211 et s.

qui sont venus là dans les mêmes dispositions que lui, le reste de ceux qui sont là ne tarde pas à renchérir, simplement parce qu'entendant crier, ils éprouvent le désir de faire comme les autres. Au bout de peu de temps, sous la simple excitation physique, grâce à l'action produite par le mouvement et le bruit, les cerveaux s'échauffent et, quelque absurde fantaisie qui passe en l'esprit d'un individu, elle est aussitôt mise à exécution. Ainsi la simple imitation peut engendrer des événements graves. De même en est-il de l'envie d'affirmer sa personnalité. Si l'on suppose une réunion un peu nombreuse d'hommes ayant la même opinion et que l'un d'eux veuille l'exprimer, le voisin aussitôt renchérit par simple plaisir d'affirmer de sa propre parole son sentiment. De renchérissement en renchérissement, on va de ce qui était raisonnable à ce qui l'est moins, à ce qui est fou, à ce qu'aucun de ceux qui l'expriment ne voudrait admettre de sang-froid. S'il surgit une contradiction, chacun veut l'écraser ; elle est couverte de huées. Il se fait dans la mentalité de tous une telle déviation que tout individu s'imagine, en quelque sorte, être la foule elle-même. Le moi se trouve exalté outre mesure et l'homme, grisé, se transforme lui-même en un personnage fictif. Il se croit une puissance beaucoup plus considérable qu'à l'ordinaire, il s'attribue inconsciemment quelque chose du pouvoir de la foule. Mais cela est justement une raison pour qu'il abdique son libre arbitre. Il est la foule essentiellement mobile et vibrante, il se conduit d'après l'âme de la foule, et non d'après la sienne qui, pour le moment, est annihilée (1).

(1) V. SIGHELE. — La Foule criminelle.

Mais quand y a-t-il foule ? (1) De combien d'individus faut-il qu'une réunion d'hommes se compose pour qu'il y ait foule ? Ce n'est pas surtout le nombre qui importe, mais les conditions d'atmosphère et d'espace. C'est ainsi que la Chambre des Députés présente souvent l'aspect d'une foule plutôt que d'une assemblée délibérante. « La psychologie parlementaire n'est plus autre que la psychologie des foules. Les lois de l'imitation instinctive et de la contagion morale centuplent, dans les Chambres, l'effet des passions et des courants nerveux, et le produit de ces multiplications est plus souvent la folie que la sagesse » (2).

Et, ce qu'il y a de particulier, c'est que la Chambre est une foule double, comme deux foules hostiles l'une à l'autre, l'une et l'autre animées de passions, mais de passions contradictoires. Quand les haines ont été allumées, que peut-il résulter de la discussion ? La majorité n'aura qu'un désir, frapper la minorité qui l'excite et qui l'insulte. Qu'un membre présente une motion, par ailleurs inopportune et inadmissible, mais qui ait aux yeux de la majorité le précieux avantage de blesser profondément ses adversaires, elle sera, pour cette unique raison, immédiatement adoptée.

Ceci est le cas extrême, mais il arrive souvent que des propositions sont votées dans des conditions analogues, parce que les députés sont trop nombreux, confinés dans un étroit espace, ont été saisis d'une sorte de vertige, ont perdu la notion exacte de leurs propres idées, se sont laissé aller sous l'empire d'une excitation physique passagère, d'un emballement momentané.

(1) H. MARION. — De la Solidarité morale, chap. II.

(2) R. PONCARRÉ. — *Rev. de Paris*, 1898, mars, avril, p. 647.

On conçoit que de tels dangers soient d'autant plus considérables que le nombre des députés l'est lui-même davantage.

L'inconvénient s'est maintes fois manifesté dans les chambres françaises (1). Il est arrivé que des minorités ont empêché des discussions d'aboutir sans même avoir besoin de recourir à des procédés d'obstruction ou de violence proprement dits. Elles provoquaient quelques incidents tumultueux, et il n'en fallait pas plus pour que les débats ne dégénérassent en une fureur de déclamations stériles. Mais qui ne voit que, si un vote quelconque intervient dans de tels moments d'émotion, la loi ainsi élaborée n'offre aucune garantie de fond ni à forme.

On a fait, de plus, remarquer que la quantité des assemblées ne se maintient qu'aux dépens de la qualité. Plus une chambre sera nombreuse, plus elle renfermera de médiocrités, et ce n'est certes pas là une bonne condition de travail (2).

§.3 — Insuffisance du rouage de la commission d'initiative (3).

L'institution de la commission d'initiative consacre une organisation absolument rudimentaire. Cette commission, essentiellement mobile et composée de onze membres seulement, ne se forme aucune jurisprudence

(1) A. LEBON. — La Réforme parlementaire. *Revue Politique et parlementaire*, 1894, 2^e V., p. 222.

(2) R. POINCARRÉ. *Op. cit.*

(3) FERNEUIL. — La réforme parlementaire par la Revision du règlement de la Chambre. *Revue pol. et parlam.*, 1894, 1^{er} vol., p. 20 et s. Rapport à M. Francis Charmes, *Journal Officiel*, Doc. parlementaires, Sénat et Chambre, ses extr. 1889, p. 339.

et n'a aucune autorité véritable. Elle regarde comme une simple politesse entre collègues de voter la prise en considération. Aussi, au lieu d'arrêter les propositions qui ne devraient pas aller plus loin, elle ouvre, pour presque toutes, la porte de la procédure parlementaire; presque toutes sont appelées à l'honneur d'un débat devant la Chambre.

§. 4 — Eparpillement de la besogne parlementaire dans les commissions spéciales (1) et inégale répartition du travail entre les députés.

La multiplicité des commissions a une double conséquence fâcheuse : d'abord d'attribuer souvent à des groupes différents l'étude de projets qui se rattachent à un même objet, ensuite, par la force même des choses, de confiner chaque député dans un nombre de commissions restreint. Ce sont deux points que nous avons développés lorsque nous avons traité de la lenteur législative.

Mais le fait de l'éparpillement du travail parlementaire dans les commissions spéciales n'empêche pas que ce soient toujours les mêmes députés qui accomplissent la besogne (2). Ce sont, en effet, presque toujours les mêmes qui sont nommés commissaires par les bureaux. On a remarqué ce phénomène qu'au début d'une législature, les nouveaux venus, encore bien qu'ils fassent partie de la majorité, sont généralement exclus des grandes commissions. Or, c'est l'intérêt général du pays ;

(1) Georges GRAUX. — La Révision du règlement de la Chambre *Rev. pol. et parl.*, 1898, 2^e v., p. 548.

(2) *Journal Officiel*. Chambre, séance du 11 juin 1894, p. 978. Discours de M. P. Richard.

c'est une condition de bonne confection des lois que tous les représentants puissent prendre leur part des travaux législatifs ; même en supposant les pratiques parlementaires améliorées, il subsisterait toujours une chose avec le règlement actuel, c'est que la minorité a très peu de chances de voir élire de ses membres aux fonctions de commissaire. Il faut le regretter, car ce n'est pas trop, pour le soin des affaires publiques de toutes les bonnes volontés de tous les dévouements, à quelque opinion politique qu'ils puissent appartenir.

§ 5. — Prépondérance de la politique de groupes ⁽¹⁾ et motifs étrangers à l'intérêt public qui dominant la discussion ⁽²⁾.

Le régime parlementaire a été quelquefois qualifié du terme de gouvernement des partis. Mais il ne faut pas confondre les partis avec les groupes. S'il peut être salulaire qu'avant leur dépôt sur le bureau de parlement, les réformes aient été discutées et préparées par des organes politiques institués à cet effet, il est, au contraire, souverainement préjudiciable que des groupes, tels qu'il en existe dans nos chambres croient devoir faire passer leur intérêt propre avant celui de pays. On conçoit à merveille que les membres d'un parti tel que ceux qui existent en Angleterre votent d'ensemble et pas pur esprit de discipline pour ou contre une loi quelconque. Ils savent que le texte dont il s'agit a été préalablement examiné et que ce n'est pas sans avoir pesé

(1) J. SIMON. — Le Régime parlementaire en 1894. *Revue pol. et parl.*, 1894, 1^{er} vol., p. 12.

(2) A. LEBON. — La Réforme parlementaire. *Rev. pol. et parl.*, 1894, 2^e v., p. 224.

Ad. PRINS. — *La Démocratie et le Régime parlementaire*, p. 16.

toutes les raisons d'adoption et de rejet que le leader vient se prononcer ou laisse prononcer ses lieutenants pour l'une ou l'autre des deux alternatives. En France, il n'en est pas de même. Une chose ordinairement suffit pour qu'un groupe se déclare le partisan ou l'adversaire d'une réforme : c'est que le groupe antagoniste ait précisément fait le contraire. Puis il y a la question gouvernementale qui domine tout. Jamais les amis du ministère ne voteront en majorité contre lui, encore qu'il présenterait une loi détestable et qu'il l'aurait prise au programme de l'opposition ; jamais cette même opposition ne soutiendra franchement le gouvernement encore même qu'il lui aurait emprunté la plus juste de ses revendications pour en faire le plus excellent des projets. La question de maintien ou de renversement du cabinet est toujours présente à l'esprit des députés. Cela revient à dire qu'au fond s'agit toujours la question de prépondérance d'un groupe ou d'une personne. Le débat se trouve ainsi considérablement rabaisé, la discussion s'établit entre gens qui colorent leurs propositions de prétextes plutôt qu'ils n'en avouent le vrai motif. Le prétexte c'est l'intérêt public, c'est le souci d'établir de bonnes lois, le vrai motif, c'est le renversement ou le salut de ministère.

Et ceci n'est pas encore, au dire des critiques, ce qu'il y a de plus regrettable. L'attitude des représentants est quelquefois dictée par des motifs moins avouables que ceux dont nous venons de parler (1). Il leur arrive de tourner trop évidemment leurs yeux vers leurs circonscriptions, de subordonner quelquefois leur conduite à ce que peuvent penser leurs électeurs.

(1) V. not. Ad. PRINS, op. cit.

Ils oublient, dans certaines circonstances, que, loin de les regarder comme des mandataires serviles, la constitution a voulu faire d'eux les interprètes de la volonté nationale. Ils ne doivent prendre conseil que de leur conscience et de leur raison et ce n'est jamais l'intérêt de leur réélection qui doit les faire hésiter dans leurs déterminations. C'est malheureusement ce dont tous ne sont pas à toute heure assez pénétrés. De là vient que la majorité se fonde sur des considérations d'influence locale, le député ne pouvant toujours s'empêcher de songer à ménager les opinions de sa circonscription. C'est ce qui explique ces interventions bruyantes à la tribune, c'est ce qui explique aussi ces motions inopinées, insuffisamment étudiées dont quelques-unes arrivent cependant à être votées, grâce à la confusion ou au vertige du moment.

§ 6. — **Absence de réglementation de l'Initiative parlementaire et votes de surprise qui en résultent.**

L'absence de réglementation de l'initiative parlementaire manifeste ses inconvénients d'une double manière : par voie principale, eu égard au nombre trop considérable de propositions de loi, par voie accessoire, eu égard à l'abus des amendements produits en séance publique.

Grâce à la multitude des propositions de loi déposées (1) l'ordre du jour de la Chambre se trouve encombré de débats stériles, lesquels prennent un temps qui serait

(1) Th. FERNEUIL. — La Réforme parlementaire par la Révision du règlement de la Chambre. *Revue politique et parlementaire*, 1894, 1^{er} vol., p. 22.

mieux consacré à la discussion de projets plus utiles. Et cette remarque curieuse a précisément été faite (1) que ce sont les plus difficiles matières qui sollicitent davantage le travail de nos législateurs. Au reste, tous ne se laissent pas aller à cet abus du droit d'initiative que nous signalons. Dans la dernière législature, 24 députés ont déposé à eux seuls 384 propositions, soit plus du tiers de la totalité. On conçoit que, d'une manière presque certaine, cette extraordinaire fécondité de quelques-uns doive s'exercer aux dépens de l'ordonnancement et de la perfection des propositions qu'ils présentent. Il est manifestement impossible que s'astreignant à un travail si considérable, ils n'aient aucune absence, aucune défaillance; il apparaît que, légiférant sur des objets si divers, ils ne peuvent pas toujours avoir les qualités de compétence spéciale qui sont nécessaires à l'établissement des textes. Il y a donc présomption que ceux-ci ne se présenteront pas tout d'abord avec toutes les garanties désirables, soit au point de vue du fonds, soit au point de vue de la forme, soit à celui de la concordance avec la législation existante.

Mais le mal est encore plus grave quand il y a dérogation à la procédure ordinaire, lorsque l'urgence a été prononcée (2). C'est un procédé que presque toutes les constitutions reconnaissent sous un nom ou sous un autre et qu'il est absolument nécessaire d'admettre. Mais cela ne veut pas dire qu'il doive être permis

(1) Ch. LARCHER. — L'initiative parlementaire pendant la 5^e législature, *Revue politique et parlementaire*, 1898, 2^e v. p. 593.

(2) G. GRAUX. — La Révision du Règlement de la Chambre. *Revue politique et parlementaire*, 1898, 2^e v. p. 555.

d'en user à tout propos. C'est, en quelque sorte, ce qui arrive à la Chambre française. Souvent, sans que la question en suspens ait besoin d'être résolue si rapidement, une proposition d'urgence se produit et est immédiatement adoptée. La loi en discussion est alors dispensée des formalités ordinaires. C'est lui enlever, sans nécessité établie, les meilleures garanties de bonne élaboration. Cette urgence précipitée peut être un vote de surprise et l'on aura ainsi adopté une loi que quelques heures de réflexion auraient suffi à faire repousser.

Et, à supposer qu'une proposition soit excellente d'intention, très bien rédigée, harmonique en toutes ses parties, concordante avec la législation antérieure, ce n'est pas une raison pour qu'il en soit de même de la loi qui en sortira. Celle-ci peut être fâcheusement modifiée par des amendements inopinément produits en séance publique. « Le droit d'amendement n'est, en effet, limité que par les traditions parlementaires » (1). Il en suit que tout membre peut, à tout moment de la discussion, proposer un amendement. « Et, dit M. G. Graux (2), beaucoup de textes législatifs ont été rendus inapplicables; beaucoup de lois ont formé un ensemble de dispositions contradictoires, parce qu'au cours de leur discussion, sans examen suffisant, sans même réflexion, presque sans débat, des amendements improvisés en séance publique ont été incorporés à ces lois (3) ».

(1) E. PIERRE. — *Traité de droit politique electoral et parlementaire*, p. 735, n° 697.

(2) G. GRAUX. — *Op. cit.*, p. 555.

(3) Voir au surplus, discours de M. Naquet, Ch. des Dép., séance du

CHAPITRE II

C'est un phénomène universellement constaté que les gouvernements n'ont jamais été moins stables qu'aujourd'hui. Autrefois, les ministres exerçaient souvent le pouvoir pendant un nombre d'années considérable. Ils acquéraient ainsi l'expérience nécessaire à leurs fonctions et ne quittaient pas la carrière sans avoir rendu de réels services à leur pays. A présent, ils se succèdent avec une rapidité qui ne leur permet de prendre aucune mesure utile. A peine installés, à peine au courant, il leur faut céder la place à un autre, menacé lui-même à bref délai de la même chute. Durant ce court passage aux affaires, ils n'ont eu le temps de rien accomplir. Quelles que soient, en effet, les idées réformatrices d'un ministre, ce n'est pas en un jour qu'il peut les mettre en application ; ce n'est pas en un jour non plus qu'il peut apprendre à connaître à fond le

15 mars 1894. *Journal Officiel*, documents parlementaires, Ch. d. Dép., p. 528.

A. LEBON. — *Op. cit.*, p. 225.

E. LARCHER. — *Op. cit.*, p. 599.

mécanisme délicat qu'il est chargé de conduire. Il n'est qu'en apparence le chef d'un département ministériel, parce que, en face de l'homme de gouvernement qui passe, il y a les bureaux qui sont permanents. Ceux-ci opposent une perpétuelle inertie à toutes les tentations d'amélioration qui peuvent être faites. Ils savent qu'une fois le ministre tombé, ils auront à faire à un successeur dont les idées seront différentes et qu'ainsi leur cause sera gagnée (1).

La stérilité par impuissance de réformes, la mauvaise administration par omnipotence des bureaux, tels sont les deux résultats que consacre l'instabilité ministérielle. Mais quelles sont les causes de cet état de choses ; à quoi faut-il attribuer ce mauvais fonctionnement de notre constitution ?

M. A. de Broglie (2) reprend une idée qui était à peu près universellement admise avant l'expérience des lois constitutionnelles de 1875. Selon lui, le régime parlementaire est incompatible avec la forme républicaine du gouvernement. Les pouvoirs du chef de l'Etat sont, en effet, presque nuls. Celui-ci est un président purement décoratif dont tout le rôle consiste à demeurer dans l'inaction. Il ne saurait avoir l'autorité nécessaire pour servir en quelque sorte d'arbitre entre les partis. Il n'est pas assez au-dessus d'eux pour qu'ils soient dis-

(1) Félix MOREAU. — Le pouvoir ministériel. *Rev. du droit public*, 1897, t. 1, p. 101.

A. PRINS. — *La Démocratie et le Régime parlementaire*, p. 17 et 18.

PIERRE. — Politique et Gouvernement. *Rev. polit. et parl.*, 1896, 4^e vol. p. 313.

Th. FERNEUIL. — La Réforme parlementaire par la Révision du règlement de la Chambre. *Rev. polit. et parlem.*, 1894, 1^{er} vol. p. 18.

(2) De BROGLIE. — *Rev. des Deux-Mondes*.

posés à tenir un compte suffisant de ses objurgations et de ses conseils.

Cette thèse est inexacte parce qu'il n'est pas vrai que le Président de la République soit insuffisamment armé par la constitution pour avoir une influence réelle sur la marche des affaires. Il jouit d'un certain nombre de prérogatives vraiment considérables. Pour n'en citer que quelques-unes, c'est d'abord la faculté de demander aux Chambres une seconde délibération, c'est ensuite le droit d'ajournement des chambres pendant le délai d'un mois ; c'est encore le pouvoir de dissoudre la Chambre des Députés avec l'assentiment du Sénat.

Ce n'est donc pas parce que le Président de la République est désarmé et qu'il doit assister aux luttes parlementaires en spectateur impuissant que l'instabilité ministérielle a sévi à un degré si regrettable. Il faut chercher ailleurs les causes de cette situation.

Nous trouvons qu'il y en a deux : l'une extérieure au parlement, c'est l'absence d'organisation des partis politiques, l'autre intérieure, c'est l'envahissement des attributions du pouvoir exécutif par le législatif. Le premier fait se traduit surtout par l'hétérogénéité des cabinets, le seconde par l'abus des interpellations.

1^o Absence d'organisation des partis politiques

Un adversaire du régime parlementaire s'exprimait ainsi récemment (1) :

« Supposez, par hypothèse — c'est une hypothèse

(1) Discours de M. Naquet Ch. des Dép., séance du 15 mars 1894. *Journal officiel*, 1894, Déb. parlementaires, p. 530 et s.

qui certainement ne se réalisera pas — que, quand M. le président du conseil nous aura répondu, et aura déclaré qu'il ne veut pas de la révision, la Chambre la vote ; que, demain, sur cette indication, le ministère actuel s'étant démis, un ministère soit constitué. Il sera en harmonie avec la majorité de la Chambre sur la question de révision, mais rien ne me prouve qu'il sera en communion avec elle sur une autre question qui surgira demain, telle que l'impôt sur le revenu ou toute autre. Il sera d'accord sur la révision avec les revionnistes, mais rien ne me prouve qu'il sera d'accord avec le reste, car moi, par exemple, qui parle pour la révision en ce moment, je ne suis pas d'accord sur tous les points avec les autres membres qui voteront avec moi tout à l'heure.

Par conséquent nous n'aurons jamais, en France, dans un pays de suffrage universel, de ces majorités solides qu'on appelle des majorités de gouvernement et qui, d'un bout à l'autre d'une législature, peuvent maintenir un ministère au pouvoir, comme le fait se produit de l'autre côté du détroit.

Les Chambres, dans notre pays, n'ont qu'une alternative : ou bien chacun maintient son indépendance et la liberté de son opinion et vote chaque jour pour ce qu'il croit juste et bon, sans savoir et même sans désirer savoir ce que pense le gouvernement, et dans ce cas c'est l'instabilité constante dans le gouvernement ; ou bien, comme le gouvernement n'a pas été porté au pouvoir par une majorité formée sur un programme et sur des idées non plus, précises et bien déterminées, si le gouvernement trouve une majorité qui le soutienne jusqu'au bout, cette majorité le soutiendra uniquement à cause de la stabilité ministérielle parce qu'il est le

gouvernement et ce sera alors une majorité servile. Les Chambres, dans un pays de suffrage universel, n'ont pas le choix ; il faut, ou bien qu'elles obéissent servilement au ministère, ou qu'elles engendrent l'instabilité perpétuelle.

Théoriquement on peut admettre l'axiome de M. Thiers: « Le roi règne et ne gouverne pas », parce que le roi ne doit pas son pouvoir à un parti, il doit son pouvoir au hasard de la naissance.

Le roi peut se tenir au-dessus des partis, comme leur arbitre, et s'appliquer le vieux proverbe latin, *patiens quia æternus*. Mais le président d'une république démocratique n'est pas dans les mêmes conditions : il est porté à la présidence par un parti et, sous peine de devenir le plus nul des hommes, ou d'être traître au parti qui l'a élevé à la présidence, il est obligé de se départir de cette situation d'arbitre absolument désintéressé qui peut être l'apanage de la couronne, mais qui ne peut, dans aucun cas, être l'apanage d'un magistrat élu.

C'est pourquoi l'idée d'un chef de pouvoir exécutif régnant et ne gouvernant pas, ayant simplement la signature et la représentation de la France et cherchant des ministres dans la majorité que les indications de l'assemblée lui ont donnée, ce président ne peut exister, car il est contraire à l'idée de chef élu. »

Le fond de la pensée de M. Naquet semble être aussi que le régime parlementaire est incompatible avec la forme républicaine du gouvernement et, dans tous les cas, impossible en un pays de suffrage universel. Il oublie qu'en somme l'Angleterre, qu'il oppose à la France, est également aujourd'hui un pays de suffrage universel. Quand il ajoute que le Président de la République ne

peut être qu'un homme de parti, il oublie encore que les auteurs de nos lois constitutionnelles en ont jugé tout autrement. Il faut, pour être élu à la présidence de la République, réunir non pas la simple majorité mais la majorité absolue des suffrages du congrès. C'est dire implicitement qu'un homme ne saurait être porté à la présidence par les efforts d'un seul parti. Et, dans les faits, les élections présidentielles ont toujours eu lieu à une très forte majorité ; il n'y avait guère pour voter contre le candidat élu que les représentants des partis anticonstitutionnels. Il est permis de dire que les magistrats qui se sont succédé à l'Elysée étaient renvoyés presque par l'unanimité de ceux qui acceptent la forme de gouvernement établie. Et ce n'est qu'un raisonnement spécieux de dire que le Président de la République ne pourra lui-même dépouiller l'homme de parti et que, sans trahison, il lui sera impossible de demeurer impartial. Tout homme est capable de faire, à un moment donné, abstraction de ses préférences personnelles lorsque le devoir le commande, et nul ne songera à reprocher au Président de la République de l'avoir fait puisque sa dignité même et ses fonctions le lui ordonnent. Et n'avons-nous pas vu encore que les différents présidents de la République ont toujours su conserver strictement la neutralité que la constitution leur impose ? Quand une crise ministérielle vient à s'ouvrir, ils consultent les chefs de tous les partis et ils ne lui donnent pas de solution sans s'être enquis des dispositions du parlement, sans s'être avant tout inspirés de ses indications.

En réalité il n'est pas une des critiques formulées par M. Naquet qui ne puisse être mise au compte de la non organisation des partis politiques en France. Si le parlement se trouve dans l'alternative ou de consacrer

l'instabilité ministérielle ou de fournir une majorité servile, c'est que les membres, au lieu d'avoir été élus sur un programme déterminé à l'avance, au lieu d'être surtout les champions des revendications d'un parti, ont été nommés sur une vague étiquette politique, sans que leurs électeurs pussent savoir exactement ce qu'ils pensaient et sans qu'eux-mêmes se soient délimité le moindre champ d'études.

Rien ne montrera mieux cette vérité, et rien ne fera mieux ressortir l'origine des défauts que M. Naquet signale chez nous et ne constate pas dans le parlement britannique, sinon de rappeler l'organisation des partis politiques anglais (1).

Les partis politiques ne sont pas, en Angleterre, comme en France, constitués par des groupements plus ou moins nombreux établis après les élections. Ils émanent d'associations puissantes par le nombre et la qualité de leurs membres aussi bien que par l'étendue de leurs moyens d'action. Ce sont les clubs. Ils ont pour but de réunir en communauté de vue les hommes politiques qui ont des idées voisines d'élaborer grâce à leur concours un programme et de faire triompher aux élections les candidats qui s'engageront à soutenir le dit programme. Lorsque, donc, ceux-ci arrivent à la Chambre, ils savent pour quelles fins ils ont été nommés. Presque toutes les questions qui seront soumises au parlement ont été préalablement agitées dans les clubs et chaque parti a déterminé à l'avance la conclusion qu'il convenait d'adopter. L'ensemble de toutes ces conclusions forme un bloc dont aucun membre du parti ne peut

(1) V. Alcide EBRAY. — Les clubs politiques anglais *Revue politique et parlementaire*, 1898, 1^{er} vol. p. 18 et s.

avoir l'idée de détacher la moindre parcelle. Cela ne va pas contre son indépendance, car il s'est engagé de son propre mouvement à soutenir ou à combattre telles ou telles opinions.

On conçoit donc déjà qu'ici l'alternative de M. Naquet ne se pose pas avec la même rigueur: le député a sa voie toute tracée, il ne s'en écartera que rarement. Mais il y a mieux: les membres ne sont pas livrés à eux-mêmes. Chaque parti a son leader, qui parle en son nom, qui juge de l'opportunité de telle ou telle manœuvre, qui, en un mot, le dirige. Il n'y a, pour savoir ce qu'il convient de faire, qu'à prendre le mot d'ordre du leader. Et le chef du gouvernement, c'est le leader du parti qui a la majorité dans la Chambre des Communes. S'il propose une réforme, s'il accomplit un acte gouvernemental quelconque, la seule question qui se pose pour chaque député est celle de savoir si, oui ou non, la réforme ou l'acte sont conformes aux idées, au programme du parti auquel il appartient. Si le ministère obtient la majorité, cela tend à prouver qu'il gère les affaires du pays selon le vœu du parti le plus nombreux et, par répercussion, selon le vœu de la plus grande partie des électeurs. Si, au contraire, il est renversé, cela démontre qu'un certain nombre de ses partisans ne sont pas satisfaits de la manière dont il remplit son programme. Cela pourrait avoir deux causes. L'excès de zèle pour le parti ou, au contraire, la mollesse. Mais ce ne peut être la seconde, parce qu'il aurait gagné du côté de l'opposition les voix qu'il aurait perdues de l'autre. Il faut qu'il ait non pas atténué, mais outré son programme. Le résultat, c'est que les mécontents ont passé au parti adverse. C'est donc celui-ci qui a désormais la majorité et qui doit prendre les rênes du gouvernement.

Ainsi fonctionne le système de bascule qui est la logique même du gouvernement parlementaire (1). Mais on conçoit que, lorsque les hommes se sont formellement entendus sur un programme, ont été élus grâce aux mêmes concours et pour l'entreprise d'une œuvre identique, sont maintenus dans la logique de leur programme par une discipline savante, il ne saurait se produire de divergences profondes — de ces divergences nécessaires à la chute du cabinet — sans que des faits graves, des actes d'une importance notoire aient été accomplis par lui. Et ainsi, les chances de crise sont infiniment peu nombreuses, et l'expérience nous apprend qu'en Angleterre elles sont, en effet, assez rares. C'est même une des raisons qui a pu faire croire à l'excellence du régime parlementaire, de ce régime dont on veut faire l'éloge en le qualifiant du terme de gouvernement des partis.

Et, cependant, il s'est trouvé des publicistes pour dire (2) : Le gouvernement parlementaire n'est pas un gouvernement de parti. En effet : « Les majorités et les minorités ne sont pas des faits fortuits, ils n'intéressent pas seulement les partis politiques, ils reflètent l'opinion publique elle-même. Si un parti devient plus nombreux, et, par conséquent, obtient la majorité, cela ne peut être la conséquence d'un cas fortuit ou d'une cause accessoire, il faut qu'un changement se soit produit dans le pays en faveur de ce parti. L'autorité de ces majorités est limitée à une certaine durée et au but qui a été assigné par la nation au parti qui triomphe, mais, pendant

(1) ESMEIM. — *Eléments du Droit Constitutionnel*, chap. V, p. 96 et s.

(2) M. GABA, professeur à l'Université de Pise. — *Origine e vicendi dei partiti dans les problemi de scienza sociale*, Firenze, 1881, p. 96.

leur légitime domination, ces majorités cessent de représenter des opinions de parti. »

Ceci repose pour beaucoup sur un abus de mots, car on pourrait aussi bien répondre, mais, en définitive, si les partis obtiennent la majorité dans le pays, c'est sans doute à leurs efforts qu'ils le doivent. Ce sont eux qui dirigent l'opinion et non l'opinion qui leur impose sa manière de voir. Au surplus, deux choses seraient nécessaires pour que cette thèse fût vraie : d'abord qu'il soit certain que les majorités parlementaires sont l'image fidèle de la majorité du pays, ensuite qu'il fût démontré qu'une majorité parlementaire est toujours choisie pour une besogne déterminée et qu'elle n'existe plus, une fois cette tâche accomplie.

On objecte contre les partis bien organisés, que le gouvernement est alors à la remorque de celui qui a la majorité. Mais, en Angleterre, c'est le leader même de ce parti qui est le chef du gouvernement. La direction du parti et la direction du pays se confondent l'une avec l'autre.

On dit cependant : c'est un principe essentiel de gouvernement parlementaire que les représentants doivent contrôler les actes de pouvoir exécutif. Le parti qui a la majorité se gardera bien d'être trop sévère à l'égard de ministres qui sortent de son sein. Il approuvera tout en fermant les yeux. Alors, dirons-nous, comment se fait-il qu'il y ait en Angleterre des crises ministérielles ?

Mais, objecte-t-on, la majorité peut renverser le ministère non parce qu'il gouverne mal, mais parce qu'il néglige les intérêts du parti. Qu'est-ce donc alors que le parti le plus nombreux, sinon celui qui a le plus d'adhérents dans le pays, et ainsi gouverner, pour lui, n'est-ce pas gouverner pour la majorité, en d'autres

termes selon le vœu de la nation? Les deux choses ne se confondent-elles pas, l'intérêt du plus grand nombre, et l'intérêt du plus grand nombre de députés?

Quoi qu'il en soit, notre système est tout différent du système anglais, et il est permis de dire qu'en France les partis politiques n'existent pas. Il n'y a que des groupes (1). Lorsque les élections législatives ont eu lieu, les députés se rapprochent, par affinités politiques ou économiques, en un certain nombre de groupes. Ce n'est pas qu'ils aient un programme commun, mais qu'ils professent des idées générales voisines. Le nombre des groupes est, d'ailleurs, considérable. De là vient qu'un ministère n'est sûr d'être en harmonie avec la majorité que sur un seul point, celui sur lequel est tombé le cabinet précédent. Relativement à toutes les autres questions, il n'y a pas deux groupes qui aient exactement la même opinion, et dans chaque groupe il n'y a pas un seul député dont on soit certain qu'il ne votera pas autrement que le groupe lui-même. La preuve en est que quelquefois, les chefs d'un même groupe sont les seuls de leur avis sur une question et se voient abandonnés par leurs troupes; il arrive même qu'ils ne sont pas d'accord entre eux. De la sorte, la vie d'un ministère est excessivement précaire.

Si le régime parlementaire est le gouvernement des partis, cela implique nécessairement que les minis-

(1) PIERRE. — Politique et gouvernement. *Rev. politiq. et parlementaire*, 1896, 4^e v., p. 304.

G. GRAUX. — La Révision du règlement de la Chambre, même revue 1898, 2^e v., p. 557

TH. FERNEUIL. — La Politique parlementaire en France. A propos de l'ouvrage *La France* par M. John Courtenay-Bodley. *Revue politique et parlementaire*, p. 393 et s.

tères doivent être homogènes (1) et que la responsabilité ministérielle est solidaire. Quand un cabinet est constitué, c'est pour mettre en pratique la politique d'un parti déterminé. Quand il est renversé, c'est que l'épreuve de cette politique n'a pas donné de bons résultats, mais alors il doit s'en aller tout entier. La logique ne permet pas de comprendre ni que, pour appliquer un système de gouvernement, on choisisse des hommes d'opinions divergentes, ni que, ce système étant condamné, on distingue, pour la responsabilité, entre ceux qui l'ont mis en pratique. Comment un ministère où n'existe pas entre les membres une unité de vue peut-il imprimer une direction au gouvernement? S'il ne veut prendre des mesures contradictoires, n'est-il pas obligé de demeurer dans l'inaction; n'est-il pas contraint de vivre au jour le jour avec l'unique souci de repousser les attaques de ses adversaires?

Et, cependant, en France, à cause de la non-organisation des partis, il paraît difficile de constituer des ministères homogènes. D'abord il y a un nombre de groupes trop considérable et il est de toute impossibilité qu'on puisse songer à gouverner avec un seul groupe. Ensuite, il est des députés qui appartiennent à plusieurs groupes, si bien qu'à priori on peut quelquefois les compter en même temps parmi les amis et les ennemis du ministère. Enfin, si l'on s'attache aux nuances politiques proprement dites, à la classification par exemple, entre radicaux et modérés, il se trouve que, d'un grand nombre de députés on ne peut dire s'ils appartiennent

(1) ESMAN. — *Eléments de d. constitutionnel*, p. 98.

DESCHANEL. — Discours ch. de d. séance 12 mars 1894. *Journal officiel*, 1893, déb. parl. Chambre, p. 507.

exactement à l'un ou à l'autre fraction. Ils votent tantôt avec les uns, tantôt avec les autres, et cesont eux précisément qui, par leurs déplacements de suffrages, font alternativement triompher les premiers ou les seconds. Lorsqu'un ministère est renversé, il n'est pas toujours commode de démêler quel est le parti vainqueur. La seule indication qui se dégage, c'est la volonté de la Chambre sur un point déterminé. Avec l'unique souci de lui donner satisfaction sur ce point, on constitue un ministère hétérogène, parce que, dans un ministère hétérogène, un certain nombre de groupes sont représentés et qu'on pense ainsi acquérir leur concours.

Voici à cet égard ce qu'écrivait récemment M. Félix Moreau (1).

« L'obstacle (au fonctionnement du régime parlementaire) est dans l'absence des partis politiques. Là est le vice radical à nos institutions contemporaines... Des groupes, certes, il n'en manque pas, et des grands et des petits, et des timides et des remuants, et des politiques et des spéciaux, et il y en a trop, et le lien qui les constitue c'est celui des affinités électives ou celui des intérêts économiques ou des revendications sociales, ou d'un radicalisme indécis, ou d'une modération plus vague encore, ou bien c'est le désir de jouer un rôle particulier sur la scène politique aux multiples personnages. Ni dans le parlement, ni dans le pays, on ne voit de ces grandes associations comme l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne même et la Grèce en connaissent, qui ont un programme commun, des chefs avoués auxquels ils obéissent, qui vont aux élections en rangs

(1) Félix MOREAU. — Le Pouvoir ministériel. *Revue de droit public*, 1897, t. 1, p. 101.

serrés et rallient alternativement l'appoint des hésitants et des indépendants, qui instruisent et guident les citoyens, qui se succèdent au pouvoir et qui représentent deux tendances opposées réglementant en quelque sorte la vie nationale. Considérez le Président au lendemain d'une crise ministérielle; s'il veut suivre les usages du régime parlementaire, il doit remettre le ministère au chef de la majorité triomphante. Or cette majorité n'a pas de chef ou, ce qui revient au même, elle en a trop; elle n'est pas un parti, pas même une coterie; elle est une coalition, un amalgame d'éléments hétérogènes, qui se sont unis pour détruire et qui ne consentent pas à rester unis pour diriger; dont l'alliance temporaire n'a pas pour motif la conquête du pouvoir, mais seulement la dépossession des ministres en place; le Président, dont le rôle est alors singulièrement difficile recherche non pas les chefs d'une majorité inexistante, mais les hommes qui ont quelque chance d'éviter pendant quelque temps un accident semblable à celui qui vient d'arriver. Il sera parfois conduit à penser que la Chambre se tiendra pour satisfaite avec la retraite d'un, deux ou trois ministres et alors le nouveau cabinet comprend avec des membres nouveaux plusieurs anciens. Cela le régime parlementaire? La responsabilité ministérielle? Le gouvernement de cabinet? L'exercice du pouvoir par les chefs de la majorité au nom de la nation? Jamais. C'est par un incroyable abus de mots que cette pratique bizarre a pu usurper le nom de régime parlementaire » (1).

(1) Voir au surplus : LAVELEYE. — *Revue des Deux Mondes*, 15 décembre 1882, p. 832.

DUPRIEZ. — *Les ministres dans les princip. pays* : Paris 1892, t. 1 p. 304.

W.-ROUSSEAU. — Discours au banquet de fondation du grand

2^o Envahissement des attributions du pouvoir exécutif par le législatif

Au moment où les discussions d'école se multiplient sur le point de savoir combien il y a de pouvoirs dans l'Etat, et quelle est la meilleure manière d'établir entre eux l'harmonie, un pouvoir semble vouloir absorber tous les autres : c'est le pouvoir législatif. La constitution a dévolu aux Chambres un double rôle : action législative et faculté de contrôle sur les actes du gouvernement. Or, de plus en plus elles tendent à exagérer la seconde fonction, si bien que le gouvernement semble résider dans les Chambres plutôt que dans le ministère. Les députés s'imaginent de fort bonne foi qu'ils sont élus pour avoir le soin exclusif de toutes les affaires du pays, aussi bien dans le domaine administratif et judiciaire que dans le domaine législatif. Ils ont de cette erreur plusieurs excuses, les unes qui proviennent de vieilles théories constitutionnelles erronées, les autres qui ont leur source dans le spectacle des faits.

C'est d'abord la théorie de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs. Si l'on admettait, en effet, que les pouvoirs doivent être absolument séparés, on ne tarderait pas à conclure que le pouvoir législatif doit avoir la prépondérance sur les autres. Dans un pareil système, puisque la direction ne saurait être cherchée dans l'har-

cerle républicain. *Revue politique et parlementaire*, t. IV, 1897, p. 243.

D'EICHTAL. — Même revue, 1895, 4^e vol., p. 137 : *Nos mœurs parlementaires*.

monie des pouvoirs, il faudrait bien la demander à l'un d'eux exclusivement. Et, actuellement, en France, on ne saurait songer qu'au législatif.

C'est ensuite une fausse conception de la souveraineté nationale, conception d'après laquelle non seulement le peuple doit légiférer, mais encore faire par lui-même et, dans l'espèce, par ses représentants, tout acte de la vie nationale.

C'est encore le souvenir de la Convention qui hante l'esprit de beaucoup de parlementaires. Cette assemblée a fait de grandes choses, mais on oublie que les circonstances au milieu desquelles elle vivait sont toutes différentes de celles où s'agitent nos Chambres contemporaines.

C'est enfin le spectacle de la centralisation exagérée qui est la caractéristique de notre époque. Puisque le ministère doit suffire à toute l'administration du pays, qu'il n'est si petite affaire qui ne soit de son ressort, et puisque, d'autre part, il doit compte au parlement de ses actes, n'est-il pas naturel que les assemblées se croient le droit de s'immiscer dans toutes les questions et veuillent étendre sur toutes choses leur examen ? (1)

Les Chambres ont deux moyens de contrôler les actes du gouvernement : les questions (2) et les interpellations (3). Mais elles usent incomparablement plus du second, parce qu'il met en jeu la responsabilité

(1) SPULLER.— Quatorze mois de législature. *Revue politique et parlementaire*, 1895, 1^{er} vol., p. 2.

D'EICHTAL. — Nos mœurs parlementaires. *Revue polit. et p.*, 1895, 4^e v., p. 137.

(2) Eug. PIERRE.— *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, p. 687, n^o 650.

(3) Id. p. 693, n^o 655.

ministérielle. Avec la question, le cabinet se contente de fournir quelques explications généralement acceptées ; avec l'interpellation, la question de confiance se trouve posée, et c'est une sanction inévitable du débat que le maintien ou la chute du ministère. Les oppositions ont d'ailleurs perfectionné le système. Quelquefois, quand elles croient l'occasion bonne de renverser par surprise le cabinet elles usent d'un subterfuge autorisé par le règlement. En vertu des articles 47 et 48, un député déclare qu'il entend poser une question au gouvernement. Celui-ci sans défiance répond. Mais, à peine a-t-il terminé, qu'un autre membre se lève, demandant à la Chambre de vouloir bien transformer la question en interpellation. Si la Chambre y consent, voilà le ministère obligé de répondre à une attaque qu'il n'a peut-être pas prévue, sans qu'il ait eu le temps matériel nécessaire de préparer ses moyens de défense.

Quant aux interpellations directes, elles n'ont pas même besoin, pour que leur auteur puisse les développer d'être acceptées par la Chambre. Il n'y a qu'un moyen d'écarter l'interpellation : c'est d'en prononcer le renvoi à un mois. Mais, passé ce délai, elle devra nécessairement être discutée.

Imbus de la pensée de diriger par eux-mêmes toutes les affaires du pays, pénétrés de cette idée que le pouvoir exécutif leur est subordonné, à eux, les émanations directes de la souveraineté nationale, les représentants ne manquent pas d'user et surtout d'abuser d'un moyen d'action aussi commode. Il ne se passe pas de semaine où plusieurs interpellations ne soient déposées. Quelques-unes visant sans doute les grands intérêts du pays, mais beaucoup se rapportant à de tout petits détails d'administration.

Sans compter que la Chambre s'épuise ainsi en de stériles débats, les ministres n'ont ni l'indépendance morale suffisante, ni le temps nécessaire pour la bonne administration du pays. Ayant à résoudre des questions d'une importance capitale, ils se heurtent à chaque pas à des difficultés mesquines et sont obligés pour se maintenir, d'avoir recours à des calculs d'équilibre ou à des habiletés de procédure. Et ils n'ont même pas le plus petit moment de répit ; on ne leur accorde même pas, pour employer une expression connue, la plus petite période d'essai loyal. On n'attend pas qu'ils aient fait acte de gouvernement pour les juger. Le jour même où un ministère est constitué, il doit subir l'assaut de ses adversaires. Aussitôt formé, il s'ouvre entre lui et l'opposition, une sorte de duel judiciaire. Quel que soit le nombre de rencontres heureuses, il n'est pas douteux qu'une issue fatale ne finisse par se produire.

Constaté ces faits, c'est dire par là même qu'il n'y a pas de stabilité dans le gouvernement ; qu'il ne saurait donc y avoir non plus de continuité de vues ; que la vie nationale est livrée au hasard d'à coups nombreux sans projets de longue haleine possibles et sans visées d'avenir. C'est dire aussi que chaque ministre ne peut même pas accomplir convenablement, au jour le jour, la besogne qui lui est impartie. Chaque département ministériel semble être en perpétuel intérim, et non seulement les intérimaires n'ont pas le temps de se mettre au courant de leurs fonctions, mais encore les soucis extérieurs absorbent le meilleur de leur travail (1).

(1) Voir André LEBON, op. cit., *Rev. pol. et parlementaire*, 1894, 2^e v., p. 240, 241, 242.

J. SIMON, même revue, 1894, 1^{er} vol., p. 8 et 9.

FERNEUIL, même revue, p. 392 : La République parlement. en France.

QUATRIÈME PARTIE

COMMENT ON POURRAIT AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE NOTRE RÉGIME PARLEMENTAIRE

Il faut à cet égard distinguer entre :

1° Projets et idées de réformes qui ont pour but d'instituer une meilleure méthode de travail parlementaire ;

2° Projets et idées de réformes qui ont pour objet d'assurer un fonctionnement plus normal du gouvernement de cabinet.

CHAPITRE PREMIER

Projets et idées de réformes qui ont pour but d'instituer une meilleure méthode du travail parlementaire.

Il faut ici successivement examiner :

A. — Les remèdes que l'on veut apporter aux abus de l'initiative parlementaire ;

B. — Ceux qui tendent à abréger les lenteurs de la procédure ;

C. — Ceux qui modifient les conditions mêmes du travail législatif.

SECTION I

REMÈDES QU'ON VEUT APPORTER AUX ABUS DE L'INITIATIVE
PARLEMENTAIRE.

Ce sont :

- 1^o L'institution d'un comité de législation ;
- 2^o La réglementation plus étroite de la procédure des amendements ;

- 3^o L'institution de séances de gouvernement ;
- 4^o L'intervention du conseil d'Etat dans la confection des lois.

§ 1. — Institution d'un comité de législation.

Ce système consiste à choisir parmi les députés les plus versés dans les questions législatives un certain nombre qui seraient chargés d'examiner toutes les propositions avant qu'elles ne puissent être présentées à la Chambre. Le comité ainsi nommé, soit par la Chambre elle-même soit, suivant le procédé américain, par le président, jouerait en somme le rôle que remplit actuellement fort mal la commission d'initiative. Il ressemblerait d'assez près au select committee of standing order, le comité du règlement de la Chambre des Communes qui est composé de onze membres et qui a pour fonctions de veiller à la stricte observation des formalités parlementaires et d'assurer la marche de la procédure devant la Chambre (1).

On fait remarquer que ce comité de législation aurait sur les commissions d'initiative l'avantage d'être permanent. Cela lui permettrait de suivre dans ses travaux un ordre méthodique, de classer rationnellement les propositions qui lui seraient soumises et, par voie de conséquences, de renvoyer aux mêmes commissaires à la Chambre les projets qui auraient trait à des objets connexes. Une fois la loi votée, le comité interviendrait de nouveau et devrait, dans un délai très bref, déposer

(1) FERNEUIL. — La Réforme parlementaire par la révision du règlement de la Chambre, *Revue politique et parlementaire*, 1894, 1^{er} vol., p. 22.

un rapport sur le texte adopté par les chambres. La nouvelle rédaction, inspirée uniquement par des considérations de forme, par des soucis juridiques, et par le désir de mettre le texte d'accord avec la législation existante serait soumise à la Chambre qui aurait à choisir entre la dite nouvelle rédaction et celle qu'elle avait primitivement adoptée (1).

D'après un autre système, préconisé par M. Ferneuil, il y aurait, au lieu de ce second examen du comité de législation, un supplément préalable de garantie : une seconde épreuve serait imposée à la proposition et lue avant qu'elle puisse affronter les débats de l'assemblée. Elle serait soumise d'office par le comité de législation à l'examen de la section compétente du conseil d'Etat qui lui donnerait la forme convenable. Sortie ainsi des mains de spécialistes versés dans l'étude du droit, la loi aurait des chances de meilleure rédaction et de coordination plus certaine.

De ces deux solutions, la première nous paraît préférable d'abord parce qu'elle sauvegarde mieux les prérogatives parlementaires, ensuite parce qu'on ne voit pas bien l'utilité d'une commission de législation si le conseil d'Etat doit intervenir postérieurement à son examen. Elle aurait un rôle absolument effacé. L'espèce d'appel qu'on imposerait à ses décisions nuirait certainement à son autorité.

Quelque projet qu'on adopte, on espère que, devant la sanction qui serait réservée à leurs études, moins de députés se laisseraient aller à légiférer au hasard pour

(1) G. GRAUX. -- La Réforme du règlement de la Chambre, même revue, 1898, 1^e vol., p. 550.

satisfaire à la fantaisie du jour. Mais le système qui nous paraît préférable n'est, en somme, qu'une transformation des commissions d'initiative. Il reste à savoir si précisément ce qui n'a pas lieu aujourd'hui se produirait, c'est-à-dire si le choix porterait sur les hommes le plus spécialement compétents, si ces hommes le plus spécialement compétents se verraient nécessairement désignés pour faire partie du comité de législation.

Pour introduire ce comité de législation parmi les rouages de notre procédure parlementaire, M. G. Graux a proposé à la Chambre la rédaction suivante qui a cependant été repoussée par la commission du règlement (1) :

« Au début de chaque législation, la Chambre nomme au scrutin de liste, dans les bureaux une commission de législation composée de vingt-deux membres qui est chargée : 1^o conformément à l'art. 36 (de la commission), de l'examen sommaire des propositions de loi au moment de leur dépôt ; 2^o du classement de ces propositions et de leur répartition entre les commissions ; 3^o après le vote des lois par la Chambre, de la révision de leurs textes au point de vue exclusivement juridique.

« Immédiatement après son adoption, la loi est renvoyée à cette commission qui doit, dans un rapport déposé dans un délai maximum de quinze jours, signaler les difficultés d'application de la loi nouvelle et mettre son texte en harmonie avec la législation existante.

(1) *Journal Officiel*. — Documents parlementaires, Chambre, 1898, p. 1500, annexe 250. Voir aussi projet de résolution présenté par M. G. GRAUX, session 98, n^o 103, p. 11 et 63.

« Le texte proposé par la commission de législation ne peut être l'objet d'aucun amendement. S'il est repoussé, le texte primitivement adopté par la Chambre devient définitif. »

La commission de règlement n'a pas cru devoir se rallier à ce projet, parce qu'elle a pensé que le comité de règlement serait ainsi investi à la fois d'une mission excessivement délicate et d'un pouvoir exorbitant. Ce serait, a dit M. Ribot, une sorte de conseil d'Etat à l'intérieur de la Chambre. Il ne pourrait sortir d'une telle organisation que conflits et retards dans l'élaboration des lois. Au surplus, l'art. 75 du règlement permet à la Chambre de renvoyer, avant le vote sur l'ensemble, les lois qui ont bénéficié de la procédure d'urgence devant la commission, afin qu'elle les révise et les coordonne. Le renvoi est de droit si la commission le demande. La réforme serait plus simple et tout aussi efficace que celle qui consisterait à instituer un comité de législation, si l'on voulait étendre cette disposition faite pour les lois d'urgence à toutes les lois.

**§ 2. — Réglementation plus étroite de la procédure
des amendements.**

Pour remédier aux votes de surprise qui résultent des amendements produits inopinément en séance publique, on propose « qu'aucun amendement ne puisse être soumis au vote, s'il n'a été distribué aux membres de la Chambre deux jours au moins avant la discussion de l'article de loi auquel il se réfère ou accepté soit par la commission, soit par le gouvernement. Ainsi, fait-on remarquer, la Chambre saura ce qu'elle discute et ce qu'elle veut ».

On ajoute qu'il conviendra de limiter, lorsqu'il s'agit des amendements, le droit de parole des orateurs. Lorsqu'on n'a pas à faire à un contre-projet, dix ou quinze minutes paraissent suffisantes aux explications qui peuvent être fournies sur un point de détail (1).

Un projet plus radical a été présenté au cours de la législation actuelle par M. Boudenoot (2). Pour empêcher l'abus des motions et des amendements qui sont quelquefois des interpellations déguisées, il voudrait qu'on ajoutât à l'art. 38 du règlement les deux paragraphes suivants :

« Si, au cours de la discussion publique d'un projet, un amendement ou une motion ont été présentés et repoussés, cette motion ou cet amendement ne pourront être représentés soit dans des termes identiques, soit dans des termes différents, au cours de la même délibération.

« Toute motion qui est introduite au cours d'une discussion et dont l'objet sera étranger à cette discussion, pourra être ajournée par le président à la fin du débat ».

La commission du règlement, saisie de cette proposition, a cru devoir l'écarter. Il est peu naturel d'imposer au président l'obligation de juger des motions présentées en cours de séance. Il y a là une question d'appréciation qui laisse trop de place à l'équation personnelle et qui, nécessairement, soulèverait des discussions. D'autre part, il ne faut pas songer à accorder une pareille prérogative à l'assemblée elle-même,

(1) A. LEBON. — La Réforme parlementaire, *Revue politique et parlementaire*, 1894, 2^e v., p. 226.

(2) *Journal Officiel*, 1898, Ch., documents parlementaires, p. 510, annexe 250.

parce que ce serait une atteinte aux droits de la minorité, et que les membres de celle-ci ne manqueraient pas de protester contre ce qu'ils appelleraient des procédés souverainement arbitraires.

Au surplus, n'y a-t-il pas, dans le règlement, des moyens qui permettent d'arriver au résultat que veut atteindre M. Boudenoot ? L'article 90 s'exprime en ces termes : « La question préalable tendant à faire déclarer qu'il n'y a pas lieu à délibérer, peut toujours être proposée. . . Elle est mise aux voix avant la question principale ». Et la jurisprudence admet que la question préalable peut être opposée aussi bien aux amendements qu'aux propositions de loi (1). C'est là un procédé analogue à la disposition nouvelle qu'on préconise. Si on le mettait en pratique, on atteindrait exactement le même but. Il est donc au moins inutile de surcharger le règlement d'un paragraphe qui ne serait, en quelque sorte, que la doublure d'un autre déjà existant (2).

§ 3. — Institution de séances de gouvernement.

A la Chambre des Communes, il n'y a qu'un jour par semaine de réservé à l'examen des propositions individuelles. Cela a la double conséquence de restreindre l'initiative des membres de la Chambre et d'assurer aux projets du gouvernement le temps nécessaire à leur discussion. Le premier résultat est désirable puisque,

(1) Eug. PIERRE. — *Droit politique électoral et parlementaire*, p. 883 et s., n° 870.

(2) V. André LEBON. — *La Réforme parlementaire*, *Revue politique et parlementaire*, 1894, 2 vol., p. 226.

nous l'avons vu, l'abus de l'initiative individuelle est flagrant; le second l'est aussi parce que, généralement, les projets sont infiniment mieux rédigés et coordonnés que les propositions. Cela tient d'abord à ce que les ministres présentent, en définitive, certaines garanties spéciales de capacité; ensuite parce qu'ils ont à leur disposition des documents, des moyens de travail et des concours qui font quelquefois défaut au simple député. On propose donc, pour le double avantage que nous indiquons, l'institution de séances de gouvernement, de séances dans lesquelles les projets seuls pourraient être discutés, à l'exclusion des propositions.

Les raisons pour lesquelles on veut introduire cette modification au règlement, paraissent plausibles, mais il est douteux que la majorité des députés consente jamais à voter une pareille réforme (1).

**§ 4. — Intervention du Conseil d'Etat
dans la confection des lois.**

Nous nous trouvons ici en présence d'une réforme beaucoup plus profonde, beaucoup plus importante. On a dit, en effet, que, pour soumettre au conseil d'Etat l'examen des projets et propositions de loi, il serait nécessaire de réviser la constitution. C'est, en somme, accorder à une émanation du pouvoir exécutif ou de l'autorité judiciaire des fonctions qui ressemblent beaucoup à des fonctions législatives. Il n'est donc pas certain que tout le monde soit d'accord pour convenir qu'une telle réforme puisse être opérée par une simple insertion au règlement de la Chambre.

(1) André LEBON. — La Réforme parlementaire. *Revue politique et parlementaire*, 1894, 2 vol., p. 237.

Mais l'intervention du conseil d'Etat, telle qu'on la préconise, ne touche que dans la moindre mesure possible aux prérogatives parlementaires. Si on l'envisage comme devant se produire avant le vote de la Chambre, elle se réduit à l'élaboration d'un texte que le parlement sera libre de pas ratifier ; si on la regarde comme capable de se réaliser après l'adoption par le corps législatif d'un projet ou d'une proposition, elle n'aura pas le caractère d'un veto. Le parlement sera ultérieurement appelé à choisir entre le texte primitif et le texte modifié. Dans la première hypothèse, il y a des chances pour que les Chambres s'appliquent à ne pas bouleverser sans raison le bon ordonnancement de la loi, pour lui substituer une rédaction plus défectueuse ; dans le second cas, il est à espérer qu'averties des erreurs dans lesquelles elles tombaient, elles ne voudront pas s'y obstiner et sanctionneront sans trop de difficultés, les améliorations que le conseil d'Etat aura introduites. On estime donc généralement que cette réforme aurait pour conséquence de nous donner, désormais, des lois incomparablement mieux rédigées et incomparablement plus en harmonie avec la législation existante que celles dont nous sommes à présent journellement dotés.

Cette question peut cependant venir à l'esprit : pourquoi l'avis du conseil d'Etat est-il préférable à celui de la Chambre et voici comment Jules Simon y répond (1) : « C'est d'abord que c'est un autre avis et que deux avis valent mieux qu'un. Il est plus compétent parce que toutes les compétences se trouvent réunies dans le

(1) Le Régime parlementaire en 1894. *Revue politique et parlementaire*, 1894, 1^{er} vol., p. 14.

conseil d'Etat. Ensuite, et surtout, il est indépendant. Il s'inquiète de l'utilité de la loi et non du jugement que porteront sur elle les électeurs. Une loi d'initiative parlementaire qui aura été passée au crible par le conseil d'Etat sera bien conçue, bien ordonnée, bien écrite, facile à comprendre et à appliquer et concordante avec les autres lois françaises. C'est presque comme si je disais qu'elle sera le contraire de presque toutes les lois qu'on nous fabrique.

Un projet un peu différent de M. Arnous (1) proposait de confier au conseil d'Etat, la coordination des lois nouvelles. « Après le vote de la loi, le conseil d'Etat devrait, en vertu d'une délégation expresse du pouvoir législatif, remanier la législation existante, opérer les abrogations et modifications nécessaires pour la mettre en harmonie avec le texte adopté par la Chambre ». Cette proposition avait le tort de ne remédier qu'à la moitié du mal, la non-coordination avec la législation antérieure. Mais elle laissait subsister tous les défauts de rédaction et tous les inconvénients d'inharmonie entre les diverses parties de la loi nouvelle.

Cependant, il est impossible de songer à renvoyer au conseil d'Etat toute la multitude des projets et propositions actuellement soumis aux assemblées législatives. Le conseil d'Etat ne suffirait pas à une tâche aussi lourde. Il faut donc faire un choix. Mais sur quelle base ?

La loi du 3 mars 1849 rendait le renvoi obligatoire pour les projets seulement ; pour les propositions, il était facultatif. Mais cette distinction s'explique par ce

(1) Proposition Arnous, séance du 10 juillet 1894. Doc. parl., sess. 1894, annexe n° 8123 p. 1137.

fait que le conseil d'Etat, organisé autrement qu'aujourd'hui, jouait le rôle de seconde Chambre. Il n'y a donc aucune raison pour qu'on revienne à un tel système de répartition. Ce qu'on a proposé de plus rationnel, c'est de distinguer entre les lois politiques qui échappent par leur nature à la compétence du conseil d'Etat et les textes purement juridiques, pour lesquels son intervention est, au contraire, désirable.

Il reste, comme obstacle le plus sérieux, l'état d'esprit de la Chambre. Il est douteux, en effet, que celle-ci supporte jamais, quelques formes qu'on y mette ce qu'elle ne pourrait invinciblement s'empêcher de regarder comme une tutelle (1).

SECTION II

PROJETS ET IDÉES DE RÉFORMES QUI TENDENT A ABRÉGER LES LENTEURS DE LA PROCÉDURE

On propose :

- 1^o La suppression de la commission d'initiative ;
- 2^o La modification dans un certain sens des attributions du Sénat ;
- 3^o L'impartition d'un délai pour le dépôt du rapport des commissions ;
- 4^o La suppression, pour les propositions de loi, des effets de la caducité ;
- 5^o La modification des articles 59 et 75 du règlement ;
- 6^o Suppression de la formalité des deux lectures.

(1) VARAGNAC. — Le Conseil d'Etat. *Revue des Deux-Mondes*, 3^e période, 113^e v., p. 316 et s.

§ 1. — **Suppression des commissions d'initiative.**

Considérant que les commissions d'initiative ont un rôle à peu près nul, que leur examen se réduit à un inutile accroissement des délais de procédure, on a proposé la suppression de ce rouage. C'est ce que demandait, en 1894, à la Chambre, M. Bertrand, rapporteur de plusieurs projets de révision du règlement. L'assemblée ne crut pas devoir le suivre sur ce terrain. C'est, sans doute, parce qu'il a paru que le mal incomrait moins au système des commissions d'initiative lui-même, qu'à l'état d'esprit de ceux qui les composent ordinairement. En principe, les commissions d'initiative seraient, en effet, des freins efficaces. Il en est autrement, parce que les membres qui en font partie, prennent généralement tous les projets en considération, regardant cette manière d'agir, comme une politesse sans importance commandée par la courtoisie entre collègues (1).

C'est aussi qu'on fait valoir en faveur du maintien des commissions d'initiative, quelques considérations spéciales. Un moyen excellent de faire échouer un projet qui leur déplaît est, pour les commissions spéciales — serait tout aussi bien pour les commissions permanentes — d'organiser le silence autour de lui, en ne déposant jamais leur rapport. Il en est autrement de la commission d'initiative. Elle doit, elle, déposer son rapport dans la quinzaine; si elle outrepassé ce délai, elle ne peut, néanmoins, ajourner indéfiniment. Le député qui craint de voir enterrer sa proposition par les commis-

(1) Rapport Bertrand, *Journal Officiel*, doc. parl., 1894, p. 815 et s.

sions spéciales, a donc des raisons de tenir au rapport des commissions d'initiative, car si celui-ci conclut à la prise en considération, c'est un préjugé en faveur de la dite proposition.

Lorsque la Chambre va nommer une commission spéciale, il peut se faire qu'elle désire avoir un document qui lui permette de s'éclairer sur le caractère de la proposition. Ce document lui sera précisément fourni par le rapport de la commission d'initiative. Il vaudrait donc, pour ces diverses raisons, beaucoup mieux la transformer que la supprimer. La plupart des défauts qu'on lui reproche disparaîtraient si elle devenait annuelle au lieu d'être mensuelle. Elle aurait l'esprit de suite que n'ont pas les commissions d'initiative actuelles; elle pourrait se former à elle-même une jurisprudence et établir un classement méthodique des propositions qu'elle prendrait en considération.

Ce sont ces idées qui avaient inspiré la commission du règlement de 1889 et le rapport de M. Francis Charmes, mais les conclusions qu'il formulait ne furent pas adoptées par la Chambre.

§ 2. — Modification dans un certain sens des attributions du Sénat.

En 1894 (1), M. Bourgeois (du Jura) déposait un projet aux termes duquel toutes les lois seraient promulguées dans les six mois qui suivraient leur vote si, dans l'intervalle, il n'intervenait aucun vote d'opposition, soit par voie de rejet pur et simple, soit par voie d'amende-

(1) Séance du 12 mars 1894. *Journ. Off.*, 1894, Ch., doc. parl. p. 492 et s.

ment. Si, au contraire, une de ces deux formes d'opposition était formulée, la Chambre pourrait à nouveau être saisie du projet de loi, mais la résolution qu'elle adopterait alors serait définitive et la loi ainsi élaborée par elle devrait nécessairement être promulguée.

Cette réforme qui est plus qu'une modification au règlement, qui nécessiterait une révision de la constitution, aurait évidemment pour résultat d'accélérer beaucoup l'élaboration des lois. Mais elle détruit complètement l'égalité entre les deux Chambres, elle réduit le Sénat à n'avoir plus qu'un rôle presque nul. C'est l'établissement déguisé de la dictature d'une assemblée; c'est l'organisation d'un système constitutionnel tout différent de celui qui fonctionne aujourd'hui. La garantie qu'on a voulu instituer d'une seconde Chambre deviendrait illusoire, le Sénat deviendrait une simple Chambre d'enregistrement et il est permis de dire qu'on ne voit plus guère alors l'utilité de son existence.

Le rapporteur de la commission spéciale, M. Coudreuse, faisait remarquer que cette proposition se produisait précisément au moment où le Sénat annonçait l'intention de prendre une part plus active aux travaux législatifs. C'est M. Challemel-Lacour qui, le 22 janvier 1894, disait dans son allocution d'ouverture : « Les récentes élections ont montré que l'opinion publique, comme éveillée par les critiques adressées au Sénat, et par les attaques dirigées contre son existence même, n'a cessé de réfléchir sur la nature de cette institution. Elle en comprend de mieux en mieux les avantages et la nécessité; elle se rend plus nettement compte des inconvénients et des périls attachés à la dictature d'une assemblée unique, fût-elle une assemblée de sages, et assurée de rester, ce qui est bien difficile, l'organe tou-

jours fidèle et toujours respecté du vœu populaire ».

C'était, presque à la même heure, M. Cordelet, président de la gauche républicaine qui s'exprimait ainsi : « Le gouvernement lui-même — il n'est pas interdit d'en exprimer le vœu — voudra plus souvent sans doute, en vue d'une meilleure répartition du travail législatif, saisir directement le Sénat des projets émanés de son initiative ».

Et il y a là en germe un argument qu'il faut s'étonner quelque peu de n'avoir pas vu formuler par les partisans de l'existence du Sénat. On dit : l'examen successif de deux Chambres est cause de lenteurs incalculables dans l'élaboration des lois, est cause même que quelques-unes n'aboutissent jamais. Cela serait vrai si les projets et propositions devaient être nécessairement présentés d'abord à une des assemblées, toujours la même. Mais il en est tout autrement; le temps qu'on perd à de doubles débats, on pourrait le gagner par l'exercice d'une double initiative. Sans doute les lois sorties du vote de la Chambre ne sont qu'à mi-chemin de la procédure, mais, par compensation, elle en reçoit du Sénat qui ont été aussi conduites à mi-chemin. Toutes les propositions d'initiative sénatoriale sont, à la Chambre, au point de vue des délais, comme si elles avaient à passer seulement par l'examen d'un seul corps législatif. Et réciproquement pour les propositions qui viennent de l'autre assemblée. Il n'y a donc pas une perte de temps aussi considérable qu'on veut bien le dire.

M. Coudreuse ajoutait dans son rapport des considérations de bonne confection de la loi qu'on a coutume de présenter lorsqu'on défend le système des deux Chambres. « Le Sénat, conclut-il, examine les projets qui lui sont soumis avec calme et réflexion, et ses délibé-

ractions dénotent toujours l'étude la plus appliquée de chaque projet. . . Est-ce que la Chambre peut se rendre cette justice d'avoir fait aboutir tous les projets qui lui ont été envoyés, soit qu'ils lui fussent adressés par le Sénat, soit qu'ils procédassent de l'initiative parlementaire ».

§ 3. — Impartition d'un délai pour le dépôt du rapport des commissions.

Pour abrégér la procédure parlementaire, il a paru tout simple de faire ce que l'art. 25 du règlement ne réalise pas, c'est-à-dire d'impartir un délai aux commissions pour le dépôt de leur rapport. M. Cunéo d'Ormano avait déposé en 1893 un projet de résolution tendant à établir qu'un délai fixe de six mois serait attribué aux commissions spéciales pour le dépôt de leur rapport. M. Montaut, rapporteur de la commission d'initiative, crut devoir faire remarquer que ce délai était trop bref dans un certain nombre de cas, par exemple lorsque les commissions auraient des enquêtes à faire, ou lorsqu'il serait nécessaire qu'elles consentissent à se déplacer. Il indiquait comme préférable à ce mode de réglementation un contrôle de la part de la Chambre. En conséquence, il soumettait à l'assemblée un projet de résolution aux termes duquel les présidents des commissions spéciales devraient adresser « chaque mois au président de la Chambre une note succincte exposant l'état d'avancement de leurs travaux et indiquant la date probable du dépôt de leur rapport » ; les renseignements, réunis en fascicules auraient été imprimés et distribués tous les mois (1).

(1) Projet de résolution portant modification de l'art. 25 du règle-

M. Mirman trouvant ce contrôle insuffisant, crut devoir tenter une conciliation entre le système de M. Cunéo d'Ornano et celui de M. Montaut. Il proposait un délai fixe de trois mois avec ce correctif que s'il apparaissait, dans certaines espèces insuffisantes, ce serait à la commission « à demander par l'organe de son président ou de son rapporteur, une prorogation de trois nouveaux mois ; pour justifier cette demande, on ferait un exposé des travaux déjà accomplis » (1).

Le rapporteur de la commission spéciale pour ces divers objets conclut à cette rédaction : « Le rapport est soumis à la Chambre dans un délai qui ne peut dépasser trois mois à partir de la nomination du rapporteur » (2).

Ce texte fut adopté par la Chambre et inséré dans l'art. 25, sous l'alinéa n° 3.

Cela devait, semblait-il, accélérer la procédure, sans nuire à la confection des lois, par la fixation d'un délai rigide qui gênerait la commission. Celle-ci aurait, en effet, tout loisir de discuter jusqu'au moment où elle voudrait nommer le rapporteur. Mais ici est apparue la vraie difficulté : le défaut de sanction. Les commissions n'ont tenu aucun compte du nouveau délai qui leur était imposé et les rapporteurs ont continué, comme par le passé, à s'accorder tout le temps qui leur semblait bon. Qu'importe qu'ils ne se conforment pas au règlement ? Cela n'a pas d'importance, puisqu'il n'y a aucune espèce

ment présenté par M. Montaut, séance du 19 décembre 1893, Ch. d. Dép. doc. parl. annex. n° 208 p. 249.

(1) Proj. de rés. tendant à modifier les art. 25, 31 et 36 du règlement, séance du 15 janvier 1894, doc. parl. annex. n° 150 p. 30.

(2) Rapport de M. Bertrand, *Journal Officiel* 1894 doc. parl. ch. p. 815.

de sanction. Et vraiment, il serait difficile d'en trouver une qui fût efficace. La même chose s'était déjà produite nous l'avons vu pour les commissions d'initiative. On sait qu'elles doivent déposer leur rapport dans la quinzaine, mais il est infiniment rare qu'elles se conforment à cette prescription.

**§ 4. — Suppression, pour les propositions de loi,
des effets de la caducité.**

Les propositions n'ont jamais été traitées, au point de vue de la procédure, comme les projets. Ceux-ci seulement sont sûrs, une fois déposés, d'épuiser toutes les phases des débats parlementaires. Autrefois, toutes les propositions qui avaient pu être soumises à la Chambre des Députés devenaient caduques par le seul fait de la législature expirante, si elles n'étaient pas promulguées à ce moment. Déjà (1) un progrès a été réalisé. L'article 117 du règlement du Sénat dispose actuellement que « les propositions de loi émanées de l'initiative parlementaire, votées par la Chambre des Députés et transmises par le président de cette Chambre au président du Sénat, sont examinées conformément aux règles suivies par les projets présentés par le gouvernement, et le Sénat en demeure saisi, même après le renouvellement intégral de la Chambre des députés. »

C'est là une atténuation notable des effets de la caducité. Mais, ne pourrait-on faire mieux et dire : la chambre nouvelle continuera le travail de l'ancienne, sans recommencer la procédure ? Certains l'ont pensé. D'où

(1) Résolution du 10 décembre 1894. Sénat, déb. parl. sess. extr., 1894, p. 973.

plusieurs propositions, notamment de MM. Barodet et Clémenceau. La question fut l'objet d'un rapport de M. Francis Charmes (1).

On a surtout objecté à cette idée que le sentiment d'une chambre pourrait n'être pas le même que celui de la précédente et que, pour avoir cherché la continuité dans le travail législatif, on risquerait de rencontrer l'incohérence. Est-il bien conforme, d'ailleurs, aux principes constitutionnels, de soumettre, et cela se produirait nécessairement aux discussions du parlement des travaux dont les auteurs ne font plus partie de la représentation nationale ?

On a, de plus, ajouté que le remède serait pire que le mal (2). Les assemblées, voyant s'ouvrir devant elles un laps de temps indéfini, se croiraient toujours assez pressées d'aboutir. Si, au contraire, le règlement leur impose un délai déterminé, elles se hâteront, afin que la besogne qu'elles auront faite ne l'ait pas été en pure perte, par suite de son inachèvement. En Angleterre, en Allemagne, en Autriche, en Italie, c'est dans une seule session qu'une loi doit être votée. C'est un aiguillon puissant pour le zèle des parlementaires. Et ce qui se passe dans les parlements étrangers nous montre qu'il vaudrait bien mieux les imiter que de prendre le procédé contraire et d'allonger, en définitive, les délais de confection de la loi.

Mais il nous semble qu'avec une pareille réforme, l'obstruction deviendrait une tactique presque toujours indiquée aux adversaires d'une proposition de loi.

(1) V. Doc. parl. Sénat et Ch., session extr., 1889, p. 337 et s. -- Débats parlementaires 1890, Ch., p. 173 et s.

(2) A. LEBON. — *Revue politiq. et parlemen.*, 2^e v., p. 231 et 233.

§ 5. — Modification des art. 59 et 75 du Règlement.

Ces articles permettent de présenter des considérations générales pour l'adoption ou le rejet avant le vote sur l'ensemble. C'est une occasion pour les députés d'occuper la tribune et d'y tenir d'interminables discours. Ne serait-il pas facile d'éviter cette perte de temps en supprimant les art. 59 et 75, et en les remplaçant par une disposition qui permettrait au député de consigner ses motifs par écrit, pour être ensuite insérés après le compte rendu sténographique de la séance ?

Relativement aux discussions en général, cette critique a été souvent faite que les députés ne craignent pas d'abuser de la tribune. On dit qu'il n'y a aucun moyen de remédier à cette coutume parce que ce serait porter atteinte au principe de la libre discussion. Quelques auteurs (1) pensent néanmoins qu'on ne saurait adresser un tel reproche au système qui fonctionne actuellement à la Chambre des Communes et qu'il serait désirable de le voir introduire dans nos usages.

Lorsque le débat paraît devoir s'éterniser, les Communes décident que la discussion ne se prolongera pas au-delà d'un certain terme, et M. Lebon justifie ainsi cette manière d'agir : « Malgré la première apparence, cette disposition est respectueuse des minorités. La majorité leur dit en effet : Il me faut en finir avec telle question avant tel époque déterminée, car j'aurai ensuite à statuer sur d'autres objets pressants. D'ici là, je vous laisse le champ libre. Parlez dans la discussion

(1) Id., p. 227-228.

générale si telle est votre bon plaisir ; dirigez votre effort, si vous le préférez, contre tel article du projet ou sur tel de vos amendements que vous choisirez à votre fantaisie. Mais comme nous ne disposons, en définitive, que d'un temps limité pour expédier les affaires dont moi, majorité, j'ai la charge, une fois expiré le délai que je vous accorde pour cette bataille, nous passerons à d'autres exercices ».

C'est là un exposé des motifs de la majorité. Mais il y a des réserves à faire sur cette manière de voir. Qui nous garantit que le délai ainsi imparti par la majorité sera toujours raisonnable ? N'y a-t-il pas des moments où l'obstruction est une arme légitime aux mains des minorités ? N'est-il pas vrai que les longues discussions sont, pour certains partis, un unique moyen de propagande et que c'est aller contre la liberté que le leur retirer ?

§ 6. — **Suppression de la formalité des deux lectures** (1).

« Les plus fortes raisons, disait Bentham, ne sauraient être jugées à leur exacte valeur la première fois qu'on les entend. Elles font trop d'impression ou elles en font trop peu ; trop, si elles sont développées avec la séduction de l'autorité et de l'éloquence, trop peu, si elles attaquent des passions, des intérêts et des préjugés ».

Aussi la plupart des assemblées ont-elles soumis les projets de lois à plusieurs délibérations. Cependant, si la discussion est précédée d'un examen sérieux, on conçoit que la réduction à une seule délibération puisse

(1) *Journal Officiel*, Ch., *doc. parl.*, 1898, p. 1504 et 1505.

être envisagée comme possible. C'est ce qu'a pensé la commission du règlement de 1898. Elle supprime la seconde délibération, mais elle organise, d'autre part, des travaux préparatoires et des discussions dans les bureaux qui doivent, à son sens, suppléer avec avantage à une délibération de l'assemblée. Cette mesure est destinée à éviter beaucoup de lenteurs inutiles. Un certain nombre de constitutions ont, du reste, admis le système des délibérations uniques (1).

La constitution du 24 juin 1793, n'exigeait qu'une seule délibération, mais soumettait la loi à un referendum.

Sous le Consulat et l'Empire, une seule délibération encore, mais examen préalable du conseil d'Etat.

La Monarchie de 1830 supprima les trois lectures que la Restauration avait imposées aux propositions de loi émanant de l'initiative parlementaire.

Pour ce qui est du second Empire, les lois étaient élaborées par le conseil d'Etat, et le corps législatif les votait après une seule lecture.

Le principe de la lecture unique n'est admis, en Europe, que par la constitution belge, mais il y a toute une procédure préalable. La proposition est d'abord envoyée à l'examen des sections qui ne peuvent l'examiner que trois jours après sa distribution. Pour qu'elle soit imprimée et distribuée, il faut qu'une section au moins sur deux soit d'avis qu'elle doit être discutée. Il faut, de plus, qu'elle soit appuyée par cinq membres pour que la discussion s'engage sur la prise en considération. La proposition est ensuite renvoyée à l'examen

(1) PIERRE. — *Droit politiq., électoral et parlementaire*, p. 845; en note.

d'une commission ou des sections qui la discutent et font un rapport.

Sans entourer la confection de la loi de garanties aussi minutieuses, la commission de règlement de 1898 a néanmoins proposé de supprimer la seconde lecture. Elle ajoute, comme contrepoids à cette réforme, qu'il convient de modifier la procédure d'urgence, qu'il est nécessaire de prémunir l'assemblée contre les entraînements et les surprises.

Une deuxième délibération serait, en outre, toujours possible. Il suffirait pour cela d'une demande faite par le gouvernement ou par un membre de la Chambre. Dans le premier cas, la deuxième délibération aurait lieu de plein droit, dans le second, la Chambre statuerait (1).

SECTION III.

PROJETS ET IDÉES DE RÉFORMES QUI MODIFIENT LES CONDITIONS MÊMES DU TRAVAIL LÉGISLATIF

Nous examinerons successivement :

1^o Règlement de l'ordre du jour de la Chambre et modification de la procédure d'urgence.

2^o Inéligibilité des membres à plus de trois commissions.

3^o Suppression du vote par procuration.

4^o Institution de séances du Comité de toute la Chambre.

5^o Réforme des commissions spéciales.

6^o Création de grandes commissions.

(1) *Journal Officiel*, 1898, doc. parlem., Ch., p. 1505.

§ 1. — Règlement de l'ordre du jour de la Chambre
et modification de la procédure d'urgence.

Contre l'incohérence des travaux de la Chambre (1) qui fixe son ordre du jour en fin de séance, alors que les députés sont partis et au milieu de l'inattention générale, on propose (2) de fixer cet ordre du jour une fois pour toutes chaque mois, après la nomination des bureaux. Il ne pourrait alors lui être dérogé que par la procédure d'urgence, mais celle-ci serait elle-même modifiée dans le sens du règlement du Sénat. L'auteur de la demande d'urgence devrait la déposer par écrit entre les mains du président à l'ouverture de la séance. Le président en donnerait lecture à la Chambre et celle-ci voterait sur l'admission ou le rejet, seulement à la fin de la séance.

Il y a des projets qui, sans nécessiter la procédure d'urgence, ont besoin d'aboutir dans un délai plus bref qu'à l'ordinaire. Aussi serait-il désirable que, si l'on adoptait les dispositions dont nous venons de parler, le gouvernement et le président de la Chambre eussent, dans certains cas, le droit de proposer des modifications à l'ordre du jour (3).

La commission du règlement actuellement en exercice a proposé pour l'urgence un système nouveau qui

(1) V. SUPRA, p. 29.

(2) G. GRAUX. — La Révision du Règ. de la Ch., *Revue pol. et parlem.*, 1898, 2^e v., p. 249, 250.

(3) L'art. III du projet présenté par la commission du règlement de 1898, est ainsi conçu : « L'ordre du jour est réglé à la dernière séance de chaque semaine pour les séances de la semaine suivante (*Journal Officiel*, 1898, Ch. doc. parlem., p. 1529).

supprime presque complètement le chapitre IX du règlement.

D'après l'art. 134 de la commission, le député qui déposera une proposition de loi pourra en demander le renvoi à une commission déjà nommée. Si ce renvoi est ordonné et que la loi présente un caractère d'urgence, le jour même où le rapport aura été rédigé, avant d'être imprimé et distribué, il pourra être lu à la tribune si la Chambre en décide ainsi par un vote ferme. La Chambre pourra, ensuite de cette lecture, ordonner la discussion immédiate.

La commission demande, dans tous les cas, comme minimum de réformés, la suppression de l'art. 71 du règlement ainsi conçu : « Elle (la Chambre) peut même, par décision spéciale, statuer immédiatement ». La commission du règlement estime que ce texte présente des dangers d'improvisation hâtive, et M. G. Graux propose d'insérer la disposition suivante : « La discussion des projets et propositions de loi qui bénéficient de la déclaration d'urgence ne peut être ordonnée qu'après le dépôt du rapport » (1). La commission ayant adopté et ayant également accepté une autre addition demandant à ce que fût appliqué à la Chambre l'art. 87, § 2, du règlement du Sénat, il résulte de ce vote que, d'après la procédure préconisée : 1° Toute demande d'urgence sur une proposition d'initiative parlementaire devrait être communiquée au président à l'ouverture, et mise aux voix à la fin de la séance ; 2° Un rapport devrait toujours précéder la discussion de la proposition qui a obtenu le bénéfice de l'urgence.

(1) Art. 69 de la commission.

Mais la commission a estimé que c'était là un minimum de réformes et qu'on pouvait aller beaucoup plus loin, qu'on pouvait supprimer tout le chapitre qui a pour titre: De la déclaration d'urgence. Elle considère, en effet, que la procédure d'urgence deviendrait inutile grâce à une série de mesures qu'elle espère faire adopter.

Ce sont :

1^o Institution de grandes commissions et centralisation des propositions de lois, soumises désormais à l'examen préalable, d'une commission annuelle. Cette réforme aurait pour conséquence de simplifier les formalités de la prise en considération. Le député pourra, en effet, demander de plano le renvoi de sa proposition devant une grande commission. Ainsi elle serait dispensée et de l'examen de la commission d'initiative qui doit conclure à la prise en considération, et du contrôle de la Chambre, appelée à statuer sur l'avis de cette commission.

Puisque la proposition serait renvoyée à une commission déjà instituée, seraient ainsi évités les retards qui résultent de la discussion dans les bureaux, de l'élection des commissaires et de l'organisation de la nouvelle commission.

Dans le cas où l'auteur désirerait l'examen d'une commission spéciale, il faudra bien, comme aujourd'hui, que la commission d'initiative donne son avis sur la prise en considération. Mais il y aura une différence: cet avis aura, grâce à l'annualité de la commission d'initiative, une autorité beaucoup plus considérable; il constituera un préjugé d'un plus grand poids en faveur de la proposition.

(1) Art. 69 de la commission.

Si l'auteur demande et obtient le renvoi à une commission déjà nommée, la proposition de loi pourra, sans déclaration d'urgence, être distribuée à une commission le lendemain de son dépôt sur le bureau de la Chambre. Et, alors, le député aura le droit d'intervenir auprès de la commission pour hâter son travail. Si la loi est véritablement urgente, si elle répond à un courant de l'opinion publique, s'il y a présomption que la Chambre la votera à une forte majorité, la commission s'empressera de la rapporter. Il ne faut pas oublier en effet, que le mandat des commissaires est annuel et qu'ils ne seraient certainement pas réélus s'ils voulaient résister au courant.

2^o Faculté sera donnée à la Chambre d'autoriser les bureaux à délibérer sur une proposition qui ne leur aura pas été distribuées 24 heures à l'avance.

3^o (art. 25 de la commission). La Chambre pourra ordonner la lecture et la discussion immédiate d'un rapport qui n'aurait été ni imprimé ni distribué. Cela par un double vote, sur la lecture immédiate d'abord, sur la discussion ensuite. Ces deux votes pourront être provoqués soit par l'auteur de la proposition, soit par un membre du gouvernement, soit par un membre de la Chambre.

4^o Nous avons dit que tous projets et propositions seraient votés après une seule délibération, ce qui accélère la procédure en toutes circonstances même dans le cas où il n'y a pas urgence.

Pour les projets d'initiative gouvernementale, ils bénéficieraient de certaines faveurs spéciales. Le ministre pourrait donner lecture à la tribune d'un projet de loi alors que le député serait toujours obligé de faire imprimer et distribuer sa proposition.

La Chambre pourrait statuer sur un projet de gou-

vernement le jour même où il serait déposé et lu à la tribune par le ministre alors qu'il faudrait attendre, pour une proposition, que le rapport en ait été rédigé (1).

Comme on le voit, la modification de la procédure d'urgence est ici le corollaire d'une réforme plus profonde de tout le système de la procédure parlementaire. La généralité des propositions y gagnerait d'éviter les délais de la seconde délibération et ceux de la discussion comme du rapport de la commission d'initiative. Celles qui bénéficieraient de l'urgence seraient en outre dispensées du temps nécessaire à l'impression et à la distribution du rapport des commissions spéciales.

Il est incontestable que, par certains côtés, cette procédure nouvelle prémunirait mieux la Chambre contre les votes irréfléchis et les entraînements soudains. Mais la suppression de la seconde délibération, encore qu'elle soit contrebalancée par la garantie préalable d'un examen très sérieux, nous paraît néanmoins présenter quelques dangers.

La procédure qu'on imagine pourra peut-être arrêter les propositions mal venues, mais n'assurera pas le vote de celles qu'il serait désirable de voir aboutir. La commission d'initiative annuelle pourra arrêter les propositions irréfléchies, mais quand la commission d'initiative annuelle aura examiné, quand la commission permanente aura examiné et jugé, quand le rapporteur viendra exprimer l'avis concordant de ces deux grandes autorités, certes il y aura, en faveur de la proposition, plus qu'un préjugé d'adoption, mais c'est alors qu'interviendront les orateurs avec leur rhétorique, leurs

(1) *Journal Officiel*, 1898, doc. parlem., Ch. p. 1507.

arguments de sentiment. Il est permis de croire qu'ils obtiendront souvent de l'entraînement de leurs collègues, l'ajournement de lois que, la demi-heure d'avant, on aurait cru devoir être votées à une forte majorité.

Et il n'est même pas aussi certain qu'on le croit que les commissions d'initiative annuelles constitueraient un barrage infranchissable pour les propositions mal venues. M. Georges Graux a dit, en effet, que les commissions ne résisteraient vraisemblablement pas à un courant de la Chambre qui demanderait l'examen rapide d'une loi, parce que leur mandat étant annuel, elles craindraient de n'être pas réélues. Est-ce que, pour ne pas s'attirer des inimitiés qui compromettraient leur réélection, les commissaires ne se laisseraient pas aller à une indulgence excessive pour les propositions de leurs collègues ? Est-ce que, s'ils adoptaient l'attitude contraire, les dites inimitiés prenant cours, il n'est pas certain que leur réélection deviendrait fort douteuse et ainsi n'apparaît-il pas que d'élimination en élimination, la dernière commission de la législature serait composée d'hommes ne présentant que des garanties insuffisantes de compétence ?

§ 2. — Inéligibilité des membres de la Chambre à plus de trois commissions.

Voici le texte du projet qui avait été déposé à la Chambre, en 1894, pour modifier les art. 25 et 27 du règlement.

MODIFICATIONS AUX ART. 25 et 27.

Aucun député ne peut faire simultanément partie de plus de trois commissions en exercice. Dans ce chiffre ne devront pas se trouver plus de deux commissions comprenant un nombre de membres supérieur à onze.

Est considérée comme en exercice, une commission dont tous les rapports n'ont pas été distribués.

Toutes les fois que la Chambre se réunira dans ses bureaux, il sera remis à chaque président de bureau par les soins du secrétariat général de la présidence, un état alphabétique des membres inéligibles.

En cas de nomination d'un membre inéligible, le président de la Chambre en avertit le président du bureau compétent et fait procéder à une élection nouvelle.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux commissions d'enquête électorale, d'initiative parlementaire, d'intérêt local, de comptabilité, des pétitions et des congés.

La Chambre a, depuis, admis le principe que les députés ne pouvaient faire simultanément partie de plus de trois grandes commissions en exercice. Mais c'est un vote qui est demeuré lettre morte, ce qui démontre une fois de plus, que le mauvais fonctionnement du régime parlementaire tient plutôt aux mœurs qu'aux déféctuosités du règlement. Ajoutons qu'avec le système des commissions spéciales, l'interdiction du cumul des mandats de commissaire ne peut recevoir sa stricte application. Le nombre des commissions est, en effet, tellement considérable, que si l'on voulait observer le règlement à cet égard, il n'y aurait pas à la Chambre, assez de députés pour les constituer.

§ 3. — Suppression du vote par procuration.

Les députés qui, pour une raison ou pour une autre, s'absentent, ont coutume de confier à leurs amis leurs bulletins de vote. C'est une pratique qui paraît assez naturelle en matière politique, mais qui ne manque pas de choquer certains esprits lorsqu'il s'agit des lois ordinaires. Ce n'est pas parce qu'un député est de la même

nuance politique qu'un autre qu'il aura nécessairement la même opinion que lui sur l'opportunité d'une réforme ou d'une innovation législative quelconque. Aussi a-t-on songé à supprimer la faculté de vote par procuration. Mais les propositions qui ont été faites en ce sens au parlement furent toujours repoussées. Il est naturel, en effet, d'admettre qu'un député, empêché de se rendre à la séance, puisse charger un collègue de voter pour lui. En outre, quelle serait la sanction d'une mesure qui aurait pour résultat d'interdire le vote par procuration ? Dira-t-on que les huissiers, agents salariés de la Chambre, seraient chargés de contrôler la manière dont les députés s'acquittent de leur mandat ?

Il est à remarquer, d'ailleurs, que, dans les questions qui ont une importance particulière, le règlement permet de provoquer le vote personnel. Il suffit, pour atteindre ce résultat, que quarante députés aient signé une proposition demandant le scrutin public à la tribune.

§ 4. — Institution de séances du comité de toute la Chambre

La comparaison de l'Angleterre avec la France devait suggérer l'idée de remédier à l'éparpillement de nos commissions spéciales par l'institution de séances du comité de la Chambre entière. On ne songe pas à appliquer cette procédure à tous les projets et propositions, mais on ferait une distinction entre ce qu'on appelle les questions d'affaires et les autres. Les premières seulement seraient soumises à la nouvelle procédure, moins solennelle. La mise en scène, le côté théâtral auraient disparu. Les députés pourraient parler de leur banc. Nul doute que, placés dans de tel-

les conditions, ils se laisseraient moins guider par des considérations étrangères à la bonne confection de la loi (1).

M. Graux a déposé à cet égard la proposition suivante à intercaler dans le règlement :

« ART. 112. — La Chambre se réunit en comité au moins deux fois par semaine.

« ART. 113. — Les séances de la Chambre réunie en comité sont publiques. Le comité est saisi de plein droit de tous les projets et propositions de lois d'intérêt local et de ceux relatifs aux canaux, aux chemins de fer et à la réforme de notre législation civile et criminelle. Il discute également les projets et propositions que la Chambre renvoie à son examen sur la proposition du président, des ministres ou de la commission de législation.

« ART. 114. — Tous les articles du règlement sont applicables aux séances, sauf les modifications suivantes :

« Il ne peut y être procédé au scrutin public à la tribune.

« Tout membre de la Chambre peut y parler de la tribune ou de sa place.

« Les discussions du comité ne sont reproduites que par le compte rendu analytique qui est publié au *Journal Officiel*. »

Le comité aurait différé du Committee of the whole house en ce que :

1^o Les séances auraient été soumises exactement à la

(1) Georges GRAUX. — *Rev. polit. et parl.*, 1898, 3^e v., p. 44 et s.

même procédure que les séances ordinaires de la Chambre.

2^o La publicité des séances n'aurait pas été restreinte.

3^o Le comité de la Chambre entière aurait eu exactement la même puissance que la Chambre. Après un vote définitif de sa part, il y aurait eu transmission au Sénat. On sait, au contraire, qu'à la Chambre des Communes, le bill voté par le committee doit être soumis à l'approbation de la Chambre en séance ordinaire.

Cette dernière différence se justifiait parce que les projets et propositions auraient été soumises, chez nous, ce qui n'a pas lieu généralement en Angleterre, à l'examen d'une commission.

4^o Enfin, le comité de toute la Chambre, n'aurait l'examen que de questions limitativement déterminées.

Le comité de toute la Chambre tiendrait deux séances par semaine, ce qui serait une manière d'imposer à la Chambre l'obligation de consacrer, chaque mois, huit séances à l'examen de certaines réformes qui, aujourd'hui, se trouvent indéfiniment ajournées.

Cette tentative de conciliation de notre système avec les traditions anglaises ne fut pas accueillie par la commission du règlement. Cependant, son auteur faisait valoir à l'appui toute une série de considérations. L'institution du comité de la Chambre entière aurait, selon lui, encouragé un grand nombre de députés que la tribune effraye à prendre une part plus active aux travaux parlementaires et aurait fait aboutir un certain nombre de lois, menacées de ne jamais voir le jour, par suite de l'incohérence des travaux de la Chambre. Le comité aurait donné à la Chambre l'habitude de s'intéresser à l'étude de questions d'affaires qu'on laisse aujourd'hui

trop volontiers de côté parce qu'elles ne prêtent pas aux manifestations théâtrales.

La commission a trouvé que c'était apporter dans nos mœurs parlementaires une innovation trop brusque. Elle s'est étonnée surtout que des lois obligatoires pour tous les citoyens fussent soumises à deux procédés d'élaboration différents. On a fait remarquer que l'organisation du travail parlementaire en France était, grâce aux bureaux et aux commissions, sans aucun rapport avec l'organisation anglaise; que l'introduction dans notre législation d'une partie des procédés anglais reviendrait à établir une organisation hybride, en opposition avec nos mœurs et d'un fonctionnement difficile.

§ 5. — Réforme des commissions spéciales.

Les commissions spéciales ont été défendues devant la Chambre elle-même, par M. Maurice Rouvier : « Le système que nous pratiquons me paraît conforme, dit-il, à la vérité du régime délibératif. Toutes les fois qu'il s'agit de nommer une commission, ceux d'entre nous qui tiennent à en faire partie exposent leurs vues, et leurs collègues, réunis dans les bureaux, font des nominations qui permettent d'espérer que la commission ainsi formée représentera à peu près le sentiment de la Chambre.

« On peut objecter que les commissions ne représentent pas toujours le sentiment de la Chambre, puisqu'il arrive quelquefois que leurs conclusions sont repoussées. Cela est exact. Mais faut-il chercher le remède dans la réforme de règlement ou dans la réforme de

nos habitudes, dans la discipline que nous devons exercer sur nous-même ? . . .

« Si ce sont toujours les mêmes qui repassent, c'est la faute de nos habitudes. Ce n'est pas la faute du règlement, attendu qu'il interdit à tout membre de la Chambre de faire partie de plus de deux grandes commissions » (1).

Ce sont là plutôt des arguments théoriques que des constatations pratiques.

Quoi qu'il en soit, nous avons vu que les critiques contre les commissions spéciales sont nombreuses et acerbes. Aussi a-t-on voulu les réformer et on a songé à introduire chez nous un système analogue à celui qui fonctionne au Reichstag allemand.

Au Reichstag allemand, les sections, qui correspondent à nos bureaux, sont tirées au sort une fois l'an au lieu de tous les mois. Elles ont donc plus de consistance. Chaque section peut élire pour commissaire un membre d'une autre section. Il y a donc place pour plus de compétences certaines. Enfin, pour réparer les injustices du sort, qui peut, par répartition, écraser un parti politique, une commission extra-parlementaire de tous les partis détermine à l'avance le nombre des représentants que chaque groupe doit avoir dans chaque commission et les bureaux sont contraints de se conformer aux décisions de cette commission. L'examen d'un projet de loi par la commission n'a pas lieu de plein droit. Il ne peut se produire qu'après une discussion en séance publique.

Tous les partis étant représentés proportionnelle-

(1) *Journal Officiel*, Ch. d. Dép., séance du 15 juin 1894, débats parl., 1894, p. 947.

ment à leur nombre, il s'en suit qu'au Reichstag allemand les commissions comprennent un plus grand nombre de membres compétents que chez nous. De plus, les commissions ont un élément précieux de renseignements dans la première délibération de la Chambre et le contact avec celle-ci est toujours maintenu, parce que les députés ont le droit d'assister aux séances des commissions.

Certains esprits voudraient qu'un article du règlement permît à la Chambre de décider, au moment du dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi, qu'il sera, comme dans la procédure allemande, procédé à une première délibération en séance publique. On n'examinerait, dans cette première discussion, que les principes généraux du projet. Au cas où la Chambre déciderait de passer à une seconde lecture, elle pourrait renvoyer au préalable à l'examen d'une commission spéciale élue dans les bureaux au scrutin de liste. C'est ce que permet notre article 17 du règlement, mais c'est aussi ce qu'on ne s'est jamais avisé de faire.

Ce système est peut-être un perfectionnement de la procédure française, mais il a le défaut d'exagérer les lenteurs législatives et il serait, chez nous, d'une application difficile. Les partis allemands, très nombreux, n'ont pas sans doute l'organisation des partis anglais, mais ils sont nettement tranchés, ce qui permet au comité extra-parlementaire d'établir une proportion. Chez nous, il en est tout autrement.

§ 6. — Création de grandes Commissions

On s'est donc proposé non plus de réformer les commissions spéciales, mais de créer à côté d'elles et comme

devant absorber la plus grande part du travail, ce qu'on appelle des grandes commissions permanentes. C'est un système qui n'est pas nouveau. De là vient que la première critique qui ait été formulée contre lui est une critique historique. On a dit : le système des commissions, c'est le système qui fonctionnait sous la Constituante, sous la Législative, sous la Convention. On appelait alors ces commissions, des comités.

On sait que la Constituante s'était prémunie, par un arrêt du 16 décembre 1789, contre l'omnipotence des comités en interdisant de publier leurs avis sans l'autorisation de l'assemblée, mais, le 5 février 1790, était intervenue une disposition qui anihilait pour beaucoup les effets de cette prohibition. On accordait aux comités le droit de se faire livrer les documents classés dans les dépôts publics. C'était par là-même leur attribuer quelque chose des prérogatives du pouvoir exécutif.

Sous la Législative, un certain nombre de restrictions sont apportées à la toute puissance des comités. Il leur est défendu de recevoir directement des adresses, des mémoires ou des pétitions. Ils ne peuvent formuler leur avis sous la forme de décisions, même en les qualifiant de provisoires. Même sous la Convention, on refuse aux comités et on réserve à l'assemblée le droit de nommer des commissions spéciales.

Toutes ces précautions n'en aboutirent par moins à une complète confusion des pouvoirs au profit des comités. Ils arrivèrent à dominer l'assemblée et à confisquer toutes les prérogatives du pouvoir exécutif. « Ils participaient, en effet, comme les autres représentants du peuple au pouvoir législatif ; au pouvoir administratif parce qu'ils donnaient des ordres à toutes les administrations, au pouvoir exécutif par le droit

de prendre des mesures d'exécution conformes aux lois » (1).

Les seize comités de la Convention exercèrent en fait, de 1792 à 1795, tous les pouvoirs. Ce fut une dictature absolue. Sans vouloir craindre que les choses aillent jamais aussi loin, le souvenir des comités de la Révolution n'est pas sans nuire à l'idée des grandes commissions permanentes. On argue qu'elles tendraient, elles aussi, à accaparer tous les pouvoirs, à empiéter sur l'exécutif, en même temps qu'elles auraient la direction effective de la Chambre des Députés.

La réponse, c'est qu'il n'y a rien de commun entre les comités de la Convention et les grandes commissions qu'on veut instituer.

Les comités émanaient d'une assemblée qui exerçait une dictature ; les commissions seraient nommées par une chambre qui partage avec un autre corps le pouvoir législatif ;

Les comités existaient à une époque où l'exagération de la théorie de la séparation des pouvoirs aboutissait en fait à leur confusion ; les commissions fonctionneraient à présent que la doctrine a été plus exactement dégagée ;

Les comités avaient des attributions multiples et vagues, les commissions auraient une mission spéciale et nettement déterminée (2).

Il n'y a donc, entre les uns et les autres, aucune assimilation possible

Cependant on a objecté : Cela est vrai pour les comités

(1) Code des codes, par Crémieux, Balsan, etc.

(2) Voir PIERRE. — *Dr. pol. et parl.*, p. 772, n° 737.

révolutionnaires, mais les commissions qu'on veut instituer ne se rapprochent-elles pas étrangement des commissions permanentes de 1848 ? Or, l'expérience de 1848 n'est pas précisément pour nous inciter à tenter l'épreuve de nouveau (1). Des comités établis par la Constituante de 1848, concurremment à l'existence des commissions spéciales, les uns ne firent rien et furent dépourvus d'autorité ; les autres voulurent assumer une tâche considérable et furent tenus en suspicion par l'assemblée comme ayant l'arrière-pensée de vouloir accaparer tous les pouvoirs.

Il y avait, du reste, des défauts d'organisation qui tenaient soit au système de nomination, soit à la coexistence des bureaux. Chaque député avait, en principe, le droit de choisir le comité dont il désirait faire partie, mais il s'était trouvé que presque tous avaient voulu choisir les mêmes. Une sélection s'était donc imposée et la grande majorité des députés s'était vu enfermer dans des comités pour lesquels elle n'avait ni goût, ni aptitudes. Et cette situation était encore aggravée par le mode de distribution du travail. Il y avait souvent réunion à huit heures du matin dans les commissions, à dix heures dans les comités, à onze heures dans les bureaux et séance publique à deux heures.

Aussi l'assemblée prit-elle l'habitude de n'envoyer que rarement les projets aux comités, de les réserver à des commissions spéciales, et quand la Constituante fit place à la Législative, le premier soin de cette dernière fut de supprimer les comités.

La réponse est encore qu'il n'y a pas d'assimilation possible entre les commissions de la Constituante de

(1) DE LA BERGE. — *Rev. des Deux-Mondes*, 1889, t. 93, p. 617 et s.

1848 et les commissions qu'on veut actuellement établir. Les comités de 1848 avaient été établis pour une organisation qui ne comportait pas deux Chambres et, de plus, le souvenir de la Convention était moins éloigné qu'aujourd'hui. C'était une double raison pour que les comités fussent tenus en défiance. Ajoutons que la composition de la Constituante ne ressemblait guère à celle de nos Chambres actuelles. Il y a aujourd'hui des compétences beaucoup plus variées et il n'arriverait certainement pas qu'un aussi grand nombre de députés se présenterait pour faire partie des deux ou trois mêmes comités.

On répond, du reste, à l'argument tiré de cette prétendue épreuve décisive par l'expérience de ces dernières années.

Le principe des grandes commissions fut admis pour la première fois par la Chambre des Députés, le 28 mars 1882, sur la proposition de M. Ballu et contrairement à l'avis de la commission d'initiative. Une commission fut nommée à laquelle seraient renvoyés tous projets ou propositions concernant le recrutement et l'armement de l'armée. Ce vote n'avait pas été acquis sans difficulté. Mais, le 20 janvier 1890, quand il s'est agi de nommer une commission générale des douanes, l'opposition se réduisit à fort peu de chose. Et, au cours de la 6^e législature, soit de 1893 à 1898, dix grandes commissions furent instituées. Cela démontre que l'expérience avait été favorable aux grandes commissions et que la Chambre avait constaté l'existence d'un mouvement d'opinion en leur faveur. Du reste, le fonctionnement des commissions établies n'a pas le moins du monde donné lieu aux critiques qu'on avait prévues.

Cependant, la commission du règlement de 1889 avait

repoussé l'institution des grandes commissions et cela pour trois motifs principaux : d'abord parce qu'elle estimait⁽¹⁾ que la critique du règlement actuel était exagérée et que celui-ci est suffisant pour remédier à la plupart des inconvénients qu'on voulait bien signaler ; ensuite parce qu'il n'était pas démontré aux yeux de la commission que le système nouveau corrigerait mieux les dits inconvénients ; enfin parce qu'on craignait que les nouvelles commissions n'acquissent une influence fâcheuse sur le gouvernement et n'arrivassent à fausser les rouages de la machine parlementaire. Le 6 février 1890, la Chambre rejetait le principe des grandes commissions par 285 voix contre 203.

En 1895, fut déposé le projet de résolution suivant⁽²⁾, qui fut pris en considération le 11 janvier⁽³⁾ :

Projet de résolution tendant à modifier plusieurs articles du règlement de la Chambre des Députés en instituant des commissions permanentes se recrutant librement, présenté par MM. Groussier, Avez, Dejeante, Faberot, Toussaint, Coutant, Sembat, Vaillant, Walter, députés.

Exposé des motifs :

Messieurs, la modification du règlement tendant à répartir les députés en plusieurs commissions ayant été présentée à plusieurs reprises et d'ailleurs discutée par la Chambre actuelle le 11 juin 1894, nous ne ferons précéder notre projet de résolution que de courtes observations.

Nous pensons qu'en généralisant cette mesure (grandes commissions) nous obtiendrions les avantages suivants :

1^o Les projets similaires présentés par une même commission

(1) Rap. F. CHARMES, *Journ. Off.*, doc. parl., Sénat et Ch. sess. extr., 1889, p. 338 et s.

(2) Doc. parl. Ch., 1895, p. 113, annex. 1133.

(3) *Jour. Off.*, déb. parl., 1895, p. 1143.

présenteraient cette concordance et cette unité impossibles à obtenir en les répartissant entre plusieurs commissions spéciales.

2° Tous les députés aideraient, dans la mesure de leurs facultés et de leur bonne volonté, à la préparation des lois ;

3° Adonnés à la discussion et à l'étude d'un même ordre de propositions, ils acquerraient une plus grande compétence ;

4° N'appartenant qu'à une commission, ils pourraient être plus assidus aux séances, ce qui est souvent impossible, lorsqu'ils appartiennent à plusieurs commissions qui se réunissent en même temps ;

5° La difficulté de trouver des membres pour toutes les commissions spéciales disparaîtrait.

Nous pensons, contrairement au projet discuté par la Chambre, que ces commissions doivent être nommées pour la durée de la législature ; car, s'il en était autrement, les projets non encore rapportés par une commission, seraient forcément réétudiés par la suivante, ce qui occasionnerait une perte de temps considérable.

Nous faisons nommer la commission du budget à raison de trois membres par chacune de ces commissions, de façon à permettre qu'elle se compose des membres les plus compétents dans chaque branche de notre activité nationale.

Nous supprimons les commissions d'initiative ; elles le sont d'ailleurs, en fait ; actuellement, pour un grand nombre de propositions qui sont renvoyées directement aux grandes commissions et il ne peut y avoir aucun inconvénient à ce que les commissions permanentes soient seules chargées d'examiner si une proposition est digne d'être discutée.

Enfin, la Commission du règlement de 1889 prend comme base à son système de réformes l'établissement de grandes commissions et M. G. Gaux, son rapporteur, réfute les arguments produits par la Commission de 1889 (1). Il n'est pas vrai selon lui que les grandes com-

(1) *Journal Officiel*, doc. parl., p. 1495. V. SUPRA, p. 102.

missions prendraient une importance trop considérable, soit à l'égard du pouvoir exécutif, soit à l'égard de la Chambre elle-même, car elles ne ressemblent en rien aux comités des assemblées révolutionnaires; il n'est pas vrai que, comme le disait le rapporteur de 1889, le règlement actuel permette de parer suffisamment aux inconvénients qui sont signalés, car autrement on s'expliquerait difficilement que les Chambres aient voulu créer, ces dernières années, un certain nombre de grandes commissions, qui ont du reste fonctionné sans éveiller les critiques. Enfin, il est faux que les grandes commissions, par le nombre considérable de leurs membres, soient une cause de lenteur dans le travail législatif, l'expérience ayant démontré que les projets et propositions qui leur sont soumis aboutissent généralement plus vite que ceux qui ont été renvoyés aux commissions spéciales. Mais il est, ajoute M. G. Graux (1), « dangereux pour l'ordre des travaux parlementaires de laisser créer successivement, au jour le jour, suivant les circonstances, sans méthode et souvent au hasard, une série de grandes commissions. Il est plus sage et plus rationnel d'instituer réglementairement et méthodiquement un certain nombre de commissions correspondant aux grandes questions que la Chambre a à examiner. »

Il semble bien que l'institution de grandes commissions serait désirable. Néanmoins quelques critiques subsistent encore : si les commissions se recrutent, comme le voulait M. Maret, par voie d'inscriptions spontanées des membres de l'assemblée, à des périodes qui pourront être les premiers jours de chaque session

(1) *Journal officiel*, doc. parl., 1495. V. SUPRA, p. 102.

ordinaire, il n'y aura point de stabilité et elles ne représenteront pas du tout les tendances réelles de la Chambre. En séance publique il y aura, encore plus qu'aujourd'hui, des conflits et des surprises. Si, au contraire, on les suppose élues par les bureaux, elles ne refléteront le sentiment de la Chambre qu'à leur naissance, le fait même de leur permanence ayant développé chez elles des traditions originales, en opposition peut-être avec celles de l'assemblée.

Si, d'autre part, la spécialisation des députés a quelques avantages, elle n'est pas non plus sans présenter certains inconvénients. Si on les condamne à ne faire partie que d'une ou de deux commissions, ils s'habitueront à ne s'occuper que de la matière qui leur est ainsi dévolue ; ils perdront la notion exacte des rapports que les diverses questions qui intéressent le pays ont entre elles. Le système actuel a l'avantage de faire passer toutes les questions sous les yeux de tous, ce qui est éminemment utile pour le débat en séance publique.

CHAPITRE II

Projets et idées de réformes qui ont pour objet d'assurer un fonctionnement plus normal au gouvernement de cabinet.

Nous nous trouvons en présence de deux idées principales, organisation des partis et réglementation des interpellations. A la première, la réforme du règlement est indifférente et il faut apporter à la réalisation de la seconde une extrême prudence. C'est pourquoi les développements que nous avons à donner dans ce chapitre sont infiniment plus restreints que ceux que nous avons présentés dans l'autre.

Nous examinerons d'abord deux petites réformes qui ont été préconisées comme des remèdes à l'état critique qui se manifeste aujourd'hui.

Nous aurons ainsi :

§ 1^o. — Limitation de la durée des sessions législatives ;

§ 2^o — Règlementation des scrutins publics ;

§ 3^o — Organisation des partis politiques ;

§ 4^o — Règlementation des interpellations.

§ 1. — Limitation de la durée des sessions législatives.

Il est contraire à l'esprit de la constitution que les Chambres soient perpétuellement en exercice. Ce qu'on appelle des sessions extraordinaires facultatives ne diffèrent plus en rien des sessions ordinaires obligatoires. Il en résulte que le gouvernement voit toujours sa stabilité menacée ; il en résulte aussi ce défaut grave que la continuité du travail parlementaire transforme la députation en un métier absorbant : Beaucoup d'hommes de valeur se trouvent ainsi écartés de l'activité législative. Il faudrait donc revenir au véritable esprit de la constitution et ne faire qu'extraordinairement des sessions extraordinaires.

Mais il est permis de demander si les sessions ordinaires suffiraient au travail parlementaire. La tâche des Chambres s'est de beaucoup étendue et alourdie depuis quelques années. Il est presque naturel de leur imputer un laps de temps qui dépasse les limites prévues par la constitution (1).

§ 2. — Règlementation des scrutins publics.

On propose, pour que les députés ne soient plus tentés de se livrer à des manifestations fâcheuses, d'interdire le scrutin public dans toutes les questions préjudicielles telles que priorité, prise en considération, etc. Cette prohibition a existé autrefois dans le règlement de la Chambre et subsiste pour partie dans celui du Sénat.

(1) V. AUDIFFRED. — *Rev. polit. et parl.*, 1892, 2^e v. p. 327.

POINCARÉ. — Vues politiques, *Rev. de Paris*, Marsan, 1898, p. 646, 647.

De même, pour éviter les scrutins à la tribune, on pourrait revenir à la règle de l'Assemblée nationale. Après que quarante signatures auront été apposées, comme aujourd'hui sur la demande de scrutin, il faudrait encore une décision spéciale de la majorité de la Chambre. On voudrait aussi qu'il fût statué sans débat sur la fixation du jour où sera distribuée une interpellation.

§ 3. — Organisation des partis politiques.

Il est de toute évidence que ce résultat ne peut être obtenu par voie de réforme parlementaire. Mais il est préconisé par un grand nombre d'hommes politiques. M. Waldeck-Rousseau disait à cet égard : « Nous avons tout près de nous un grand exemple à imiter... Quand il s'agit de parlementarisme, il y aurait quelque puérité à refuser de tourner les yeux vers un pays où des mœurs parlementaires plusieurs fois séculaires...

Les partis anglais ont un organisme que nous n'avons pas : les clubs — un mot qui est toute une définition — les clubs où s'élabore toute la politique des partis, où tout se prépare, se discute et se résoud d'avance, jusqu'au thème des séances de la Chambre des Communes, où chaque orateur du parti reçoit ses instructions, où tout est si bien réglé qu'un homme d'Etat, illustre entre tous, a pu dire, ce qui semble un paradoxe et ce qui n'est qu'une vérité, qu'il avait assisté à bien des séances, entendu beaucoup de discours éloquents, mais que jamais son vote n'en avait été modifié. Cela veut dire que, dans ce pays, tout est prévu, calculé, libre-

(2) *Revue politique et parlementaire*, 1898, v. 2, p. 9.

ment débattu, de sorte qu'on n'y connaît pas ce fléau de nos séances, l'imprévu et les surprises. (1) (2).

(1) M. W.-Rousseau disait encore (*Revue politique et parlementaire*, 1897, t. IV, p. 243-244) :

Un parti bien organisé doit faire entrer en ligne, suivant les questions, suivant les circonstances, ses meilleurs leaders, mais il faut pour cela la liberté de se concerter, sans mettre aussitôt dans la confidence tout le salon de la Paix ; il faut un local ouvert aux amis, mais clos aux adversaires. Il en est des représentations politiques comme des autres : elles ne perdraient rien à une répétition générale.

Le jour où un parti cesse d'être au gouvernement, son devoir n'est pas moins précis ; il consiste à se réformer aussitôt derrière son chef,

On s'habitue trop à cette pensée qu'une fois renversé, il a fait son temps et que ce doit être à un autre à mener la bataille. Non ! quand le chef tombe, le drapeau dans la main, ce n'est pas seulement le drapeau qu'il faut relever, c'est encore le chef.

Mais pour que l'armée se reconstitue, pour qu'elle retrouve son état-major, ses cadres, il faut qu'elle ait son camp retranché à l'abri duquel elle puisse se reformer ; c'est à ce camp retranché, à cette citadelle du parti, qui nous a toujours manqué — et c'est un des objets directs que nous poursuivons — de combler cette lacune.

Je tiens encore à dire que pour qu'un cercle, pour que cette maison du parti soit telle que nous la concevons, il faut qu'on y sente l'influence permanente du pays tout entier.

Nous ne voudrions pas d'une association ou d'une réunion exclusivement parisienne. Je crois beaucoup à la saine influence de l'esprit départemental, de sa rigidité, à son sens très sûr de ce qui est bon, juste et nécessaire,

Page 245 :

L'expérience nous a, hélas ! montré, il n'y a pas bien longtemps, qu'une majorité qui ne sait pas se concerter, délibérer à l'avance et qui pourrait être maîtresse de la nomination de son bureau ne peut arriver à y être représentée que d'une manière très insuffisante, ou qu'elle peut encore, dans telle commission d'une haute importance, s'y prendre de telle sorte, qu'elle s'y trouve, par son propre fait, en minorité.

Les groupes parlementaires ont, en outre, un grave défaut : ceux de la Chambre ne peuvent délibérer qu'entre députés ; ceux du Sénat ne peuvent délibérer qu'entre sénateurs. Eh ! bien, j'attache une très haute importance à des délibérations communes, je souhaite que sénateurs et députés soient moins étrangers les uns aux autres, qu'ils se rencontrent, qu'ils vivent dans une communion constante.

(2) V. supra, p. 53 à 64, spécialement in-fine.

Cette organisation des partis politiques ne donnerait peut-être pas en France tous les heureux résultats qu'on en veut attendre. Si elle existe en Angleterre ce n'est pas qu'elle ait été artificiellement établie, mais qu'elle était une conséquence logique des préoccupations auxquelles obéissent les électeurs de la Chambre des Communes. Ce sont des préoccupations d'intérêt et l'on pourrait presque dire qu'il y a au parlement anglais la représentation des différents intérêts sociaux. Chez nous, ce qui guide le choix de l'électeur c'est la politique pure, la question abstraite de la forme du gouvernement. Un parti est un parti parce qu'il veut la monarchie absolue, la république, la monarchie constitutionnelle, etc, mais qui ne voit que les individus qui se groupent sur un tel principe, ne sont pas obligés de penser de même sur des questions d'ordre économique ou même législatif; si l'on voulait donc une organisation de partis analogue à celle de l'Angleterre il y aurait dans chaque parti politique actuel deux courants opposés au point de vue économique, et il faudrait pour qu'un ministère pût subsister, non seulement qu'il obtint l'appui de la majorité du parti politique, mais, en outre, que, sur les questions d'affaires cette majorité scindée fût assez considérable encore pour n'être pas devenue une minorité.

En d'autres termes, la préoccupation de la forme monarchique ou républicaine du gouvernement dominant encore tous les autres soucis et, de plus, l'entente n'étant pas possible sur le terrain législatif et économique entre tous les partisans d'un même régime, si l'on prétend organiser des partis politiques à l'instar de l'Angleterre, on aura doublé les chances de crises ministérielles. Le gouvernement, en effet, aura toujours contre lui l'opposition des partis inconstitutionnels et

il devra satisfaire, en plus, à la majorité des partis économiques. Cela veut dire que cette préoccupation de la forme du gouvernement, préoccupation qui n'a jamais existé en Angleterre, s'oppose d'une manière presque invincible à l'organisation rationnelle des partis politiques. Et, ce qui tendrait à démontrer la vérité de notre assertion, c'est que le seul parti, en France, qui donne aux questions sociales le pas sur les questions politiques, le parti socialiste, apparaît aussi comme le mieux discipliné. N'est-il pas vrai que l'unanimité de la presse désignait, sous la dernière législature, M. Jaurès, en l'appelant le leader du parti socialiste ? Qui appelle-t-on le leader de la gauche, le leader du centre, le leader de la droite ?

§ 4. — Règlement des Interpellations.

Cette matière présente beaucoup de difficultés, parce qu'il faut se garder, soit de nuire au contrôle de la Chambre, soit de léser le droit des minorités. On objecte également, à toute idée de réglementation sur ce point, que le nombre considérable des interpellations provient de la présence à la Chambre, d'un parti inconstitutionnel très fort. Cette situation a été modifiée quelque peu par les dernières élections législatives générales et on n'a pu constater que le flot des interpellations, au lieu de baisser, montait.

On a proposé un moyen radical (1) : exiger, en premier lieu que toute demande d'interpellation soit signée de quarante ou cinquante députés, et dire qu'elle ne

(1) FERNEUIL. — *Revue politique et parlementaire*, 1894, 1^{er} vol., p. 18 et 19.

pourrait venir en discussion devant la Chambre que si, après renvoi d'urgence à l'examen des bureaux, elle y avait réuni un quorum du quart ou du tiers des membres présents à la délibération. Ce procédé écarterait, dit-on, définitivement les interpellations qui ne reposent sur aucun grief sérieux et dont l'unique mobile (1) est de créer des embarras au cabinet.

A quoi l'on peut objecter qu'une telle proposition ne sauvegarde pas assez le droit des minorités qui doivent pouvoir exposer leurs aspirations, leurs doctrines, leurs doléances. Encore qu'elle serait peu nombreuse, la minorité doit être respectée. On ne saurait lui imposer, pour exercer un droit d'interpellation « ni la signature d'un nombre relativement élevé d'interpellateurs, ni l'assentiment d'une fraction de la Chambre. »

Il paraît préférable d'adopter le système qui ne permet de discuter les interpellations qu'un jour par semaine. Le 1^{er} mai 1894, M. Flandin avait déposé une proposition aux termes de laquelle les mardis, samedis et lundis seraient réservés aux travaux législatifs, les jeudis aux interpellations, sauf le cas exceptionnel d'urgence constatée. Cette proposition fit l'objet d'un rapport favorable de M. Dulau, mais elle ne parvint jamais à être discutée.

Néanmoins, le 13 mars 1897, par 294 voix contre 242, la Chambre votait une proposition de résolution identique, présentée par MM. Marty, Develle et Coirand. Cette résolution avait un caractère provisoire, mais elle

(1) D'EICHTAL. — Nos mœurs parlementaires. *Rev. polit. et parl.*, 1895, 4^e vol., p. 138.

SPULLER. — Quatorze mois de législature, même revue, 1^{er} vol., 1895, p. 5.

elle est demeurée en vigueur jusqu'à la fin de la législature. Il serait désirable qu'elle devînt définitive.

Il serait souhaitable que cette réforme fût complétée par les deux dispositions suivantes :

1^o Afin qu'extension puisse être donnée aux questions, obliger les ministres à y répondre à moins d'un vote les en dispensant.

2^o Interdiction de transformer les questions en interpellations, étant naturel de trouver qu'un député peut choisir entre les deux moyens de contrôle mis à sa disposition, mais qu'il ne saurait lui être loisible d'user de l'un et de l'autre à la fois.

M. Jules Simon (1) préconise un système tout à fait original. Il voudrait qu'on posât à la Chambre trois questions : Voulez-vous renverser le cabinet ? Voulez-vous le remplacer par un cabinet homogène ? Voulez-vous que le cabinet soit formé par tel ou tel parti politique ? Il ne serait pas permis de s'abstenir.

Ce système est peu conforme à la vérité du régime parlementaire, mais on conçoit que l'idée en ait pu naître chez nous. Cependant, elle nous paraît peu praticable. Si la réponse à la première question peut être douteuse, celles qui seront faites aux autres le seront rarement. Tous les députés déclareront qu'ils veulent un cabinet homogène, se réservant d'indiquer qu'ils désirent que ce cabinet homogène soit formé par les hommes de leur parti. Puis, à quoi reconnaîtrait-on un parti ? Les groupes réclameraient perpétuellement pour être considérés comme un parti politique pouvant former à lui seul un ministère.

(1) J. SIMON. — Le Rég. parl. en 1894. *Rev. pol. et parl.*, 1894, 1^{er} vol., p. 7 et 13.

Ne pourrait-on pas admettre un système analogue à celui qui fonctionne à la Chambre italienne ? (1)

(1) BONGHI. — *Rev. pol. et parl.*, 1895, 1^{er} vol., p. 193. — Le Règlement de la Chambre italienne.

« Les interpellations ne gênent pas non plus la Chambre italienne depuis qu'on a modifié les règles qui les concernent. Aujourd'hui, le député qui veut interpellier un ministère en fait la demande simplement par écrit sans motifs. Il la porte au président qui la lit. Le ministre interpellé peut l'accepter tout de suite ou se réserver de répondre le jour après; s'il l'accepte ou s'il ne demande pas qu'elle soit développée sur le champ, l'interpellation sera discutée le premier lundi qui suivra la demande d'interpellation. Si le ministre propose qu'on la renvoie à une date ultérieure, c'est la Chambre qui fixe la date, et si elle fixe la date contre le ministre, c'est au député interpellant à proposer le jour de la discussion et à la Chambre à l'accepter. Sauf dans ce cas, un jour seul de la semaine, le lundi est consacré aux interpellations, et si celles qui sont annoncées à l'ordre du jour ne peuvent pas être achevées, on les remet au lundi suivant. Dans ce système, on ne peut pas dire qu'on donne trop de place au droit d'interpellation, on peut même dire le contraire. Car il arrive très souvent que, pendant une session, une interpellation qui a été acceptée et publiée à l'ordre du jour, ne peut pas aboutir. Les lundis passent l'un après l'autre et l'interpellation ne bouge pas de la place qu'elle a prise à l'ordre du jour, et qui est celle qui lui a été donnée par la date de sa présentation. »

Page 196 :

« Le ministre répond à l'interpellant; si celui-ci n'est pas satisfait, il a le droit de présenter un ordre du jour motivé, une *mozione*. Mais il y a une autre voie meilleure, celle, du reste, de la Chambre des Communes. Au lieu de présenter une interpellation et d'en finir, oui ou non, par l'ordre du jour motivé, le député peut présenter cet ordre du jour même. Il l'écrit et le porte au président. S'il est signé par dix députés, le président le lit immédiatement, sinon il est passé aux bureaux et il n'est lu que si les bureaux en autorisent la lecture. La date du développement de l'ordre du jour est fixée par la Chambre, que ce soit la conclusion d'une interpellation ou qu'il en tienne lieu. En tous cas, l'ordre du jour, une fois présenté, ne peut pas être retiré si dix députés s'y opposent. C'est encore là un frein assez puissant ».

Nous ne parlons que pour mémoire du projet de MM. Gelle et Coache (1) consistant à assimiler l'interpellation à une loi ordinaire. La loi et l'interpellation n'ont, en effet ni le même caractère, ni le même objet. De plus cette proposition serait une atteinte grave au droit d'interpellation. Voit-on l'interpellateur accepter la décision d'une commission d'initiative chargée d'éliminer les interpellations qui ne lui paraissent pas dignes de venir dans la Chambre ?

(1) V. Doc. parl. Ch. 1898 p. 1517.

CONCLUSION

Toutes les critiques que nous avons rapportées touchent uniquement au fonctionnement du régime parlementaire. Elles ne le mettent pas lui-même en question; chacune vise un point de détail, soit de l'organisation intérieure des Chambres, soit des méthodes de travail en usage dans le parlement. Mais l'ensemble de toutes ces attaques ne laisse pas que de paraître atteindre notre système constitutionnel lui-même; puisque tant de réformes ont été proposées, c'est que bien des défauts existent; puisque la plupart de ces réformes ou n'ont pas de chances d'être votées par les Chambres, ou ne peuvent aboutir comme présentant des inconvénients graves, c'est qu'il n'y a pas au mal que l'on signale de remède à la fois possible et efficace. Et, dès lors, n'est-il pas permis de conclure qu'un régime qui se signale par des défauts aussi graves et qui n'en permet pas une correction certaine n'est pas possible dans un pays où il s'exerce et paraît devoir s'exercer toujours d'une manière aussi peu satisfaisante.

Il ne faut pas se hâter de tirer une semblable conclusion et cela pour plusieurs motifs.

En supposant d'abord que, pour faire valoir leur réforme, les auteurs ne cèdent pas à l'inclination naturelle de donner plus qu'il ne convient d'ampleur à leurs critiques, il n'en reste pas moins que ce qu'ils peuvent dire doit nécessairement renfermer une part d'exagération. Un système constitutionnel est une œuvre humaine, donc imparfaite, et pourtant c'est à un système idéalement parfait qu'on compare implicitement notre règlement quand on veut en faire voir l'infériorité. Sans doute on paraît mieux respecter la relativité des choses lorsqu'on le met en parallèle avec la procédure législative anglaise, mais ce n'est encore là qu'une apparence. Lorsqu'on fait appel aux institutions britanniques on se garde bien d'en signaler les quelques légers désavantages et, dans tous les cas, on se garde bien d'indiquer que des prescriptions excellentes de l'autre côté du détroit ne vaudraient pas toujours autant chez nous parce que le milieu n'est pas le même. Et, ainsi, notre droit parlementaire comparé soit à un idéal absolu d'harmonie, soit à une réalité dont on éclaire les avantages ne peut manquer d'apparaître plus défectueux qu'il ne l'est en vérité.

En second lieu, les critiques que nous avons exposées portent, la plupart, non pas seulement contre le régime parlementaire, mais contre tout système qui suppose l'existence des parlements.

Enfin, si les lois paraissent de jour en jour plus mal rédigées et moins bien coordonnées, cette raison n'y est-elle pas pour beaucoup que, de jour en jour aussi, s'étend le champ de la vie sociale. La besogne d'un parlement d'il y a 50 ans, n'est pas comparable à celle

qui incombe aux Chambres d'aujourd'hui. C'est un grief que nous avons amplement développé contre notre Chambre des Députés, qu'elle abuse des interpellations et de l'initiative législative. Mais les députés ne sont-ils pas, plus qu'autrefois, sollicités par des soucis divers, et le contrôle à exercer sur le pouvoir exécutif n'est-il pas plus absorbant, grâce à l'extension continue, sinon des attributions, du moins des occupations de ce pouvoir ?

Toutes ces raisons font que nous ne saurions conclure que le gouvernement parlementaire est impossible en France. Nous croyons qu'une amélioration peut se produire en introduisant dans notre Constitution certaines réformes que nous avons signalées, comme paraissant opportunes et réalisables (1).

Vu :

Lyon, le 16 octobre 1899,

Le président de la thèse,

C. APPLETON.

Vu :

Lyon, le 21 octobre 1899.

*Pour le doyen de la Faculté,
l'assesseur,*

FLURER.

PERMIS D'IMPRIMER :

Lyon, le

*Le recteur de l'Académie, président
du conseil de l'Université,*

GABRIEL COMPAYRÉ.

(1) Interdiction du cumul des commissions, institution de commissions permanentes, règlement de l'ordre du jour de la Chambre.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
-------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Historique	9
------------------	---

DEUXIÈME PARTIE

Le Règlement de la Chambre des Communes et de la Chambre des Députés française.....	16
Préambule	16
Le speaker et le président de la Chambre des Députés	17
Bureau de la Chambre des Communes et de la Chambre française	18
Organisation intérieure des Chambres	19
Méthode de travail parlementaire et procédure des débats	21
Lois de finances	33

TROISIÈME PARTIE

Des critiques formulées contre le Règlement de la Cham- bre française	35
CHAPITRE PREMIER. — Critiques qui tendent à expliquer l'imperfection de notre œuvre législative contempo- raine.....	37

SECTION I. — De l'improductivité législative contemporaine.....	37
I. Manière dont s'exerce l'initiative parlementaire.....	38
II. Défectuosité de la procédure d'élaboration des lois.....	46
SECTION II. — De l'imperfection des textes législatifs contemporains.....	56
CHAPITRE DEUXIÈME. — Critiques qui tendent à expliquer l'instabilité gouvernementale.....	72
I. Absence d'organisation des partis politiques. . .	74
II. Envahissement des attributions du pouvoir exécutif par le législatif.....	86
QUATRIÈME PARTIE	
Comment on pourrait améliorer le fonctionnement de notre régime parlementaire.....	91
CHAPITRE PREMIER. — Projets et idées de réformes qui ont pour but d'instituer une meilleure méthode du travail parlementaire.....	92
SECTION I. — Remède qu'on veut apporter aux abus de l'initiative parlementaire.....	92
SECTION II. — Projets et idées de réformes qui tendent à abréger les lenteurs de la procédure.....	102
SECTION III. — Projets et idées de réformes qui modifient les conditions même du travail législatif.....	114
CHAPITRE DEUXIÈME. — Projets et idées de réformes qui ont pour objet d'assurer un fonctionnement normal du gouvernement de cabinet.....	126
CONCLUSIONS.....	147

